

L'ACCÈS DE LA BULGARIE A LA MER ÉGÉE

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le 6 Juillet 1936, à 14 heures

PAR

Stantcho DJOUMALIEFF

MEMBRES DU JURY :

Président : M. G. SCHELLE, Professeur

Suffragants: { MM. GIDEL
LE FUR } Professeurs.



PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais

—
1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

L'ACCÈS DE LA BULGARIE A LA MER ÉGÉE

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le 6 Juillet 1936, à 14 heures

PAR

Stantcho DJOUMALIEFF

MEMBRES DU JURY :

Président : M. G. SCELLE, Professeur

Suffragants : { MM. GIDEL
LE FUR } Professeurs.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais

1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.



A MA MÈRE

INTRODUCTION

L'Etat au point de vue sociologique est un tout organique. Sa vie à beaucoup de points de vue est soumise aux mêmes exigences que celle de simples individus.

L'épanouissement spirituel d'un peuple est fonction directe de la prospérité économique et matérielle.

Assurer cette dernière, c'est donner à un pays la possibilité de mettre en valeur toutes ses qualités intellectuelles et morales. Au contraire le servage économique rend l'existence misérable et improductive.

Dans la complexité de la vie d'aujourd'hui, toujours grandissante, garantir à l'Etat un développement économique normal, c'est le problème primordial pour son avenir. Sur le terrain international, une constatation dont on ne pourrait impunément négliger l'importance, s'impose : c'est l'interdépendance des Etats. Cette dernière a plusieurs aspects mais sa source est essentiellement économique.

Actuellement l'isolement est impossible — il conduit d'une façon incontestable à la ruine.

Les convulsions douloureuses que subit à notre époque l'humanité entière, ne sont-elles pas la suite inévitable de la méconnaissance de ce principe ?

Dans la vie internationale les préceptes fondamentaux de la solidarité entre individus gardent toute leur vigueur.

Notre objet est notamment de démontrer, qu'en ce qui concerne la Bulgarie, la mise en œuvre de cette solidarité est grandement entravée, parce que ses moyens de réalisations ne sont pas suffisamment développés.

En quoi consistent principalement ces derniers ? C'est ici qu'il faut mettre avant tout en relief l'importance de la liberté des communications.

Pour la Bulgarie la liaison avec le monde extérieur, si indispensable pour sa vie économique, est assurée par la voie terrestre à travers la Yougoslavie, par la voie fluviale, le Danube, et par la voie maritime, la mer Noire.

Ces trois catégories de routes n'assurent pas la liberté complète des communications de la Bulgarie avec les Etats étrangers, dans l'état actuel du droit international. Notre tâche consistera principalement à démontrer que la Bulgarie ne possède pas un accès à la mer libre, auquel elle est en droit de prétendre à plusieurs titres.

Il est presque superflu de faire ressortir l'importance de la mer libre pour la vie des Etats.

La mer a donné la première conscience d'une communauté dans l'ordre international. Elle a été le plus grand propulseur au développement du droit des gens.

Ses avantages pour la vie économique, partant pour l'existence même de l'Etat sont innombrables.

Le droit international des communications a réalisé surtout après la guerre des progrès précieux. Cette conquête du droit sur la force, quoique encore très imparfaite, a comme point de départ la théorie de la liberté des mers, qui a engendré une série de systèmes juridiques, ayant pour but de réglementer les communications internationales, sur la base de la liberté. Ainsi on a vu naître la théorie de libre navigation sur les fleuves, celle du « passage inoffensif », le principe de la liberté

du transit international. Cependant le droit international est resté très rudimentaire sur la question de l'accès à la mer libre, pour les Etats enclavés — c'est-à-dire ne possédant pas de littoral maritime ou ayant des ports donnant accès sur des mers fermées. Pourtant le droit d'accéder à la mer libre était reconnu dès le commencement du *xix*^e siècle pour les Etats riverains d'une voie fluviale naturellement navigable. Ce droit fut même la base sur laquelle fut bâtie toute la théorie de la liberté des fleuves internationaux. Au contraire un Etat séparé de la mer libre par le territoire d'un autre Etat, ne pouvait longtemps invoquer aucun principe international, aucun principe général du droit des gens, en vertu duquel il aurait pu traverser ce territoire étranger et utiliser les ports maritimes de ses voisins en toute liberté.

Or depuis la guerre les traités de paix ont reconnu juridiquement le droit d'accès à la mer aux Etats enclavés, notamment en faveur de la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie et la Bulgarie.

Ces stipulations cependant, sauf pour la Pologne n'ont pas reçu l'application pratique désirable. La cause de cet échec réside dans la défectuosité des stipulations qui accordaient le droit de libre accès à la mer. Les clauses respectives des traités de paix, exception faite de celles concernant la Pologne, encourent un double reproche : de ne pas avoir réglé minutieusement le problème délicat de la liberté de transit à travers le territoire étranger et de ne pas faire état des conditions particulières dans lesquelles se trouvent les différents Etats enclavés.

Le problème de l'accès à la mer libre pour certains pays est extrêmement compliqué : c'est notamment le cas pour la Bulgarie. En examinant ce dernier nous serons amenés à formuler certains principes d'une portée plus générale.

Une première partie de notre ouvrage sera consacrée à l'étude des conditions géographiques de l'accès bulgare à la mer libre.

Dans la seconde partie, seront étudiées les différentes phases historiques par lesquelles est passé le problème de l'accès de la Bulgarie sur la mer Egée.

Une dernière partie enfin traitera notre question sur la plan du droit international des communications.

PREMIERE PARTIE

L'accès de la Bulgarie à la mer Egée
au point de vue géographique et ethnique

CHAPITRE PREMIER

L'accès de la Bulgarie à la mer Egée au point de vue géographique

La Péninsule balkanique se trouve sur la route internationale qui relie l'Europe à l'Asie. C'est une voie terrestre dont l'importance est extrêmement grande. Par elle rentrent en communication les régions autour de la Mer du Nord et celles baignées par l'Océan Indien. Cependant cette route n'aura sa pleine valeur, que lorsque les Etats de l'Europe Centrale et Danubienne auront réglé les difficultés, tant politiques que économiques, qui constituent l'héritage de la grande guerre.

Parmi ces dernières, une place des plus importantes occupe la question des communications.

En ce qui concerne la Bulgarie, pays essentiellement balkanique, se trouvant au cœur de la péninsule, on doit constater que ses relations avec le monde extérieur sont singulièrement entravées. Cette constatation apparaît à la lumière de l'histoire et de la science géographique non dénuée d'une certaine invraisemblance, car de tout temps on représente les régions bulgares comme pays de carrefour.

Au nord le Danube sert de frontière au royaume. L'importance de ce fleuve pour la navigation est universellement connue, mais son utilisation est interrompue pendant l'hiver,

et, d'autre part, il ne met la Bulgarie en communication qu'avec l'Europe Centrale, principalement avec l'Allemagne.

Les voies terrestres ont leur rayonnement très restreint. Les routes, reliant le pays avec ses voisins sont presque inexistantes, faute d'entretien. Quant aux chemins de fer, leur développement ne correspond nullement aux exigences économiques les plus élémentaires.

A ce point de vue, on peut dire que la Bulgarie se présente comme un pays isolé. Les seules communications ferroviaires extérieures sont constituées par le Simplon-Orient Express, et par un embranchement de la voie Roustchouk-Varna, reliant le réseau bulgare au réseau roumain.

Le problème de l'accès à la mer libre, se pose d'une façon différente. Tandis que pour les communications ferroviaires une détente générale dans les Balkans résoudrait d'une façon presque automatique les difficultés, pour l'accès à la mer des solutions plus radicales sont nécessaires.

Nous avons pour but notamment de nous efforcer de mettre en relief toutes les données de la question des débouchés maritimes de la Bulgarie.

A cet égard il faut remarquer que le pays possède un littoral, d'ailleurs insuffisant, sur la Mer Noire. Cependant cette dernière ne peut pas être considérée comme une mer libre. Elle communique avec la Méditerranée par les Détroits du Bosphore et des Dardanelles et à travers la mer de Marmara. La possession de ces détroits mettait aux prises depuis de longues années, les puissances maritimes avec la Russie. Ces heurts d'intérêt étaient la base essentielle de la célèbre Question d'Orient, à laquelle on a donné à maintes reprises des solutions plus ou moins satisfaisantes, mais, dont le caractère commun reste une incompréhension voulue, des véritables nécessités d'ordre national et économique des peuples balka-

niques. Les détroits successivement étaient soumis à différents régimes juridiques, qui consacraient des compromis politiques d'une durée incertaine.

Or il faut insister sur le fait que ces réglementations juridiques, y compris celle de 1923, manquent de garanties réelles propres à assurer la liberté de la navigation, tant en temps de paix, qu'en temps de guerre. Sans cette solidité de régime, il est absurde de considérer la Mer Noire comme une mer libre.

Cette constatation donc, montre d'une manière lumineuse la précarité des communications de la Bulgarie avec le monde extérieur.

La question prend toute son importance à notre époque : les Etats de l'Europe Centrale et Danubienne, ne peuvent pas se replier sur eux-mêmes, à moins de sacrifier délibérément leur indépendance économique, gage de leur existence politique.



La frontière sud de la Bulgarie passe à certains endroits à 20 ou 30 kilomètres du littoral de la mer Egée, qui est une mer libre, et, comme telle, garantit d'une façon sûre la liberté des communications avec tout les pays du bassin de la Méditerranée, et, par Gibraltar et Suez, avec des pays plus lointains encore.

La mer libre a toujours exercé un attrait singulier sur le peuple bulgare à travers sa longue existence de plusieurs siècles. Le Bulgare est essentiellement *cultivateur de la terre*. Il a recherché la mer non seulement pour le fait de trouver de nouvelles branches d'activités économiques, mais aussi pour s'assurer des débouchés sûrs, nécessaires à sa production.

Actuellement, la Bulgarie est séparée de la mer libre par une étroite bande côtière d'une largeur moyenne de 25 à

50 kilomètres. Dans son désir d'accéder à la mer Egée, la Bulgarie se trouve donc en compétition avec la Grèce qui possède le littoral.

Mais pour bien comprendre les données du problème, tant au point de vue géographique et ethnographique que sur le terrain du Droit International des Communications, il faut avoir en vue toute la Thrace occidentale, orientale et turque, et une partie de la Macédoine orientale.

Ces régions seront étudiées sur le terrain de la géographie dans le présent chapitre.



Le nom de Thrace n'a pas servi toujours à désigner les mêmes régions géographiques. Cela est dû aux changements politiques qui se sont produits à partir du dernier tiers du xix^e siècle dans ce coin de la péninsule balkanique.

L'antique nom de Thrace a perdu sa signification. Anciennement on dénommait ainsi la région formée par la vaste vallée de la Maritza. Des tronçons ; dont l'un au sud de Stara-Planina, est baigné par la mer Noire, et l'autre embrassant la bande côtière entre la Mesta et les alentours de Constantinople, la complétaient. Cette province délimitée de la sorte, constituait un tout géographique et économique.

Le Rhodope qui appartient incontestablement à l'habitat de la race bulgare, se trouve au centre. Les contreforts méridionaux descendent vers la plaine égéenne, et ceux du nord forment la vallée du cours supérieur de la Maritza.

De même, à l'est, Strandja-Planina se trouve par moitié dans les parties nord et sud de la région.

Au point de vue des communications, l'ancienne Thrace, par les défilés de Stara-Planina et Sredna-Gora, était en liaison avec la Bulgarie danubienne.

La plaine égéenne, d'autre part, n'était séparée d'aucune montagne, des régions plates de la Macédoine orientale : Drama-Sérès, Kavala, Salonique.

Pour le trafic maritime, les côtes de la Mer Noire et de l'Egée servaient admirablement la province.

Les fleuves qui prennent leur source dans les montagnes formant noyau ou enceinte de la région, faisaient la cohésion entre les différentes parties, et leur donnaient accès à la mer.

Les principales villes dans la vallée de la Maritza sont : Plovdiv et Andrinople. Cette dernière se trouve au confluent de la Maritza, Toundja et Arda et représente un centre d'importantes voies vers le Nord et l'Ouest de la péninsule. Dans la plaine égéenne la ville la plus importante est Gumuldjina.

Un fait doit attirer l'attention : la province de Thrace ainsi délimitée, constituait avant 1878, date de la libération de la Bulgarie, un tout géographique et économique. La dépendance des régions montagneuses et des plaines était si étroite, que leur prospérité réciproque en dépendait. Ce n'est pas uniquement une constatation historique dénuée de toute actualité. Ce lien était naturel et les événements politiques qui l'ont brisé sont la cause directe de la décadence économique dans ce coin de la péninsule.

Dès que les villes sont séparées des Rhodopes le marasme commence à régner dans la montagne comme dans les villes. Cela reste vrai pour le passé et pour le présent. Au contraire, quand la province se trouve sous l'autorité d'un seul gouvernement, les habitants des régions montagneuses écoulent leurs produits dans la plaine et s'y approvisionnent.

La plupart des paysans des Rhodopes sont des cultivateurs. A l'époque de la domination turque, et lorsque la Thrace Occidentale faisait partie de la Bulgarie, chaque année, les 8/10^e de la population descendait au printemps, dans la plaine,

pour s'y adonner à la culture de la terre et du tabac. Les troupeaux, qui constituaient une des plus précieuses richesses de la province, hivernaient dans les régions plates du littoral égéen.

Lorsqu'en 1878, on détacha de cette région la Roumélie orientale, le nom de Thrace ne désigna plus que les parties laissées sous la domination turque.

La région ainsi dénommée était comprise entre la frontière bulgare de 1912 au Nord, la mer Egée au Sud, le cours moyen et inférieur de la Mesta à l'Ouest. A l'Est, la limite géographique était établie par les hauteurs qui séparent le bassin de l'Egée de celui de la mer de Marmara.

Politiquement cependant, en 1913, à la conférence de Londres, on adopta comme frontière orientale, entre la Bulgarie et la Turquie, la ligne Midia-Enos. Cette région est d'une importance capitale pour le peuple bulgare, car elle ouvre pour lui la porte la plus sûre pour les communications avec l'étranger.

La configuration géographique de la Bulgarie exige normalement, au moins deux débouchés, l'un pour la Bulgarie orientale, l'autre pour la Bulgarie occidentale. Deux ports sur la mer Egée étaient prédestinés ainsi à servir le commerce extérieur du pays. Dédéagatch qui se trouve en Thrace occidentale et Kavalla en Macédoine orientale.

Dédéagatch

Le littoral de la Thrace occidentale entre la Maritza et la Mesta est de 120 km. Les côtes ne sont pas très favorables à l'établissement de ports, étant basses et marécageuses. Ainsi la ligne navigable se trouve en moyenne à 1 km. loin de la terre.

Le port le plus important anciennement et jusqu'en 1873 était Enos, à l'embouchure de la Maritza. Il était en complète interdépendance avec son hinterland-Andrinople et la haute Thrace, avec la ville principale Plovdiv (Philippopoli).

Le commerce empruntait les chemins longeant la Maritza ou utilisait le fleuve même (on faisait descendre ainsi sur des chalands, du bois, du riz, du blé, et d'autres articles d'exportation). Cependant les marécages qui entouraient Enos rendaient la région très insalubre.

En 1868, le gouvernement turc octroya la concession de la construction des lignes ferrées : Constantinople-Saram-Bey, Tirnovο-Seimen-Yambol-Choumen, et, à cette époque, se posa aussi la question de la construction de la ligne Andrinople-Enos, et de la transformation de Enos en port moderne. Après des études faites par la Compagnie des chemins de fer orientaux, il fut démontré que Enos n'aurait pu être édifié en port moderne à cause des énormes alluvions que la Maritza charrie continuellement. Alors on choisit à cette fin Dédéagatch, situé à 10 km. de l'embouchure du fleuve, car à cet endroit il n'y a pas de marécages.

La ligne Andrinople-Dédéagatch fut terminée et livrée à l'exploitation en 1873. En 1875, les lignes Andrinople-Saram-Bey et Tirnovο-Seimen-Yambol, furent mises, elles aussi, en exploitation. Ainsi le trafic pour l'exportation de la Bulgarie orientale et de la Thrace, prit la route de Dédéagatch qui remplaça Enos. Là où il n'y avait jusqu'alors aucune agglomération urbaine, une ville nouvelle commença à se développer rapidement, mais, le port projeté ne fut pas construit à cause des événements politiques de 1878 qui rétrécirent considérablement le vaste hinterland de Dédéagatch. Toutefois, malgré la défectuosité du port, son commerce atteignit des chiffres assez importants : en 1885 furent importés 61.250 tonnes de

marchandises, en 1893 : 228.000 tonnes. Ce n'est qu'après la construction des ports de Varna et Bourgas, et lorsque la Bulgarie eut adopté une politique des tarifs spéciaux, ayant pour but de favoriser ses propres ports, que Dédéagatch périclita. En 1910, son exportation n'attint plus que 20 ou 40 tonnes (1).

Ces faits montrent que le commerce extérieur d'un Etat est orienté souvent, non en conformité avec les voies naturelles, mais en harmonie avec les intérêts supérieurs de cet Etat. Ce dernier fait supporter ainsi de grands sacrifices à son commerce extérieur. La vie étatique est un complexe d'exigences et de besoins, mais leur satisfaction doit suivre un ordre tracé d'après les degrés de leur intensité. Nous allons nous arrêter plus longuement sur cette considération dans les pages qui vont suivre, parce qu'elle explique dans une grande mesure le *degré* de réalisation pratique du régime d'internationalisation en faveur de certains Etats enclavés (Bulgarie, Yougoslavie).

Toutefois, il faut insister sur le fait que la voie naturelle du commerce extérieur de la Bulgarie orientale, et éventuellement, de tout le pays, est la route qui longe la Maritza et aboutit à Dédéagatch. La ligne ferrée Sofia-Philippopoli-Bourgas a 450 km., et la ligne Sofia-Philippopoli-Andrinople-Dédéagatch, 484 km. Bien qu'elle ait une différence de 34 km., les marchandises et les voyageurs empruntant la voie Sofia-Dédéagatch, gagneront deux ou trois jours et réaliseront une grande économie sur les frais de transport, parce que le détour considérable : mer Noire, Constantinople, Dardanelles sera évité. D'autre part, Dédéagatch relie le Danube à la mer Egée. La ligne ferrée Svichtove-Mahala-Kroumovo-Tirnov-Seymen-Dédéagatch n'a que 545 km.

Ainsi à travers la vallée de la Maritza, ce port est lié d'une

(1) Prof. MICHAÏKOFF, *Pour la Thrace*, Sofia, 1921, p. 22.

manière étroite, aux plaines du vaste bassin de ce fleuve et par les lignes transbalkaniques à la Bulgarie septentrionale. Dédéagatch, se trouvant sur la route de Constantinople, des villes de l'Asie Mineure, de Suez et des villes d'Égypte et de toutes les villes d'outre-mer, est prédestinée par sa position géographique à devenir un port important de la péninsule balkanique et du bassin oriental de la Méditerranée

Malheureusement, Dédéagatch n'a pas pu répondre à sa vocation naturelle. Dans les années qui précédèrent les guerres balkaniques, son essor fut interrompu. En 1913, devenant port bulgare, son importance commerciale s'affirma, mais pour une période très courte, à cause de la grande guerre. Sous la domination grecque, le port fut acculé au marasme complet. Comme il ne possède pas de digues pour parer aux vents du Nord, les bateaux doivent jeter l'ancre en pleine mer, à 1.000 mètres de distance de la côte, et transborder les marchandises par le moyen de grandes embarcations. Actuellement, le trafic bulgare par Dédéagatch est tout à fait insignifiant (1).

Aujourd'hui, étant donné la situation politique, Andrinople ne se trouve pas dans une meilleure situation. Pourtant, cette ville peut jouer un grand rôle comme centre important de toutes les lignes ferroviaires transversales et longitudinales de la partie orientale de la péninsule balkanique.

Ainsi Dédéagatch serait le port d'Andrinople, et, en conséquence, au cas où la Thrace assurerait l'accès effectif de la Bulgarie à la mer libre, il serait utile de rendre la basse Maritza navigable.

(1) EVELPEDI : *Les Etats balkaniques*, 193, p. 180.

Il a été en 1927 de 10.045 tonnes de marchandises, 8.548 pièces de bétail et 340 m³ de bois d'une valeur totale de 64.886.920 drachmes.

Kavalla

Kavalla se trouve sur le littoral de la mer Egée, entre les fleuves Mesta et Strouma qui ouvrent des voies de communication à travers le massif spacieux constitué par les Rhodopes, Rila et Pirine-Planina. Sur le versant méridional du Rila et des Rhodopes, prend naissance la Mesta qui aboutit à la région de Kavalla. Sa vallée pourrait être reliée par une voie ferrée avec les plaines de la Maritza, haute et moyenne.

La Strouma cependant ouvre une voie de communication beaucoup plus commode. Il suffit pour cela de transformer la voie ferrée étroite qui longe le fleuve jusqu'à Petritch et qui ne fut construite pendant la guerre que pour des buts militaires, en une ligne ferrée à écartement normal, et de la prolonger en la raccordant au réseau hellénique à Demir Hissar. En établissant ainsi des liaisons ferroviaires entre la Bulgarie et les ports égéens, Salonique et Kavalla, tout le commerce extérieur des parties occidentales du pays pourrait utiliser ces derniers. Le port de Salonique, avec ses installations perfectionnées présente de grandes commodités, mais Kavalla a cet avantage d'être plus près non seulement de la Bulgarie occidentale et moyenne, mais aussi de la Bulgarie méridionale, du bassin de la Mesta, des régions de Razlog et de Nevrocop.

Il est intéressant de noter que les circonstances naturelles favoriseraient la construction d'une ville maritime dans le golfe d'Orfano, à l'embouchure de la Strouma, où jadis fleurissait Amphipolis. Cela aurait pour conséquence de raccourcir encore les distances : de Sofia à Kavalla, il y a 348 km., tandis que de Sofia à Orfano il n'y a que 290 km.

CHAPITRE II

L'accès à la mer de la Bulgarie au point de vue ethnographique

Dans le premier chapitre, nous nous sommes efforcés de démontrer que la structure orographique de la Péninsule Balkanique indique les régions de la Thrace (orientale et occidentale) et la partie sud-est de la Macédoine orientale comme devant normalement assurer l'accès de la Bulgarie à la mer libre. Dans les pages qui vont suivre, il faut mettre en relief la manière dont le peuple bulgare lui-même s'est acheminé vers ces régions et s'y est installé en masses plus ou moins compactes, suivant les époques jusqu'au Traité de Paix de 1919-1920.

Cette descente des Bulgares vers la mer Egée s'est opérée en vertu des mêmes forces qui ont poussé les Polonais le long de la Vestule vers la Mer Baltique, en Poméranie.

La Thrace est cependant la région où les vicissitudes politiques auxquelles était soumise la Péninsule Balkanique ont atteint leur point culminant. A la suite du flux et reflux des populations qui se produisait continuellement, l'aspect ethnographique de la localité fut extrêmement mouvant.

Au moyen-âge, des rois bulgares conquièrent maintes fois la région, et descendirent même jusqu'aux murs de Constan-

tinople. Par suite, peu après l'établissement définitif des Turcs, on trouva, surtout dans les campagnes, une population bulgare assez nombreuse. Ce fait est dû à une lente infiltration étant donné que la composition ethnographique du hinterland qui appartenait incontestablement à l'habitat de la race bulgare, influait sur le peuplement du littoral. Ainsi les paysans des régions montagneuses du Balkan, de la Sredna-Gora, des Rhodopes et de la Strandja descendaient dans les plaines fertiles autour d'Andrinople et de la Mer Egée. Des villages bulgares surgissaient même jusqu'aux environs de Constantinople et sur les rivages de la Marmara. Le maximum de densité atteinte par la population bulgare, se place à l'époque de la guerre russo-turque de 1828-1829. Cependant après la conclusion de la paix d'Andrinople en 1829, les Bulgares quittèrent le pays en masse pour éviter les persécutions des Turcs, auprès desquels ils s'étaient compromis par leurs vellétés d'indépendance.

Une grande partie de cette population alla chercher fortune en Bessarabie et en Dobroudja.

A partir de 1928, commence le règne du Sultan Mahmoud et une période de calme. On observe alors, un flux de population bulgare qui se réinstalle dans les confins thracéens. Cette nouvelle infiltration est suffisamment prouvée par une statistique turque (1) de 1878, d'après laquelle le nombre de la population mâle du vilayet d'Andrinople (2) était de 219.198 contre 74.614 de population mâle grecque. Dans le nombre des Bulgares n'entraient pas les Pomaks, qui sont aujourd'hui environ 100.000 (3).

(1) *Ethnographie des vilayets*. Constantinople, 1878.

(2) Vaste circonscription administrative embrassant la plus grande partie de la Thrace occidentale et orientale.

(3) A l'époque de turquisation intense, les Bulgares du Rhodope, pour

Après la guerre russo-turque, de 1877 à 1878, beaucoup de Bulgares émigrent en Bulgarie. Malgré cela, leur nombre dans la région d'Andrinople reste élevé. L'insurrection Thraco-Macédonienne en 1903 est la cause d'un nouvel exode de population bulgare. Le même phénomène se produit à la suite de la guerre balkanique en 1912, en ce qui concerne les habitants chrétiens de la Thrace orientale. La guerre interalliée de 1913 apporte de grands changements dans l'ethnographie de la Thrace occidentale. D'une part, un nombre considérable de Grecs et de Mahométans quittent les régions attribuées à la Bulgarie, et d'autre part, beaucoup de Bulgares chassés par les Turcs de la Thrace orientale, s'établissent dans les localités abandonnées par ceux-ci.

Cet aperçu montre dans une certaine mesure, comment la population bulgare, habitant en Thrace, se trouva soumise au tourment de l'émigration forcée, maintes fois, au cours d'un siècle.

En ce qui concerne les statistiques de cette époque, un fait doit être constaté : c'est leur divergence. La variation dans l'estimation numérique des populations appartenant à différentes nationalités, s'explique par la connaissance insuffisante en la matière des savants étrangers qui se sont occupés de la question. Ainsi Heinrich Kiepert qui en 1876 élaborait une carte ethnographique de l'Est européen, tout en corrigeant beaucoup de fautes de ses prédécesseurs, ignore l'existence des Bulgares dans la plus grande partie de la Thrace. Il ne vit son erreur que deux années plus tard. Il en publia dans la « Globus », t. 33, page 268, la correction :

conserver leur lieu de naissance, étaient contraints d'embrasser la religion musulmane. Ils ont cependant conservé leur langue bulgare pure, leurs anciennes coutumes et manières de vivre. La religion n'était pas pour eux un phénomène assez puissant pour les éloigner de la nationalité bulgare.

« Les recherches des observateurs impartiaux allemands et occidentaux ne laissent aucun doute, que la population rurale et la majorité de la population urbaine de l'intérieur de la Macédoine et de la Thrace, jusqu'aux portes de la capitale turque, parlent le bulgare, et que seule la partie instruite de cette population comprend le grec. Les Bulgares ont même une extension beaucoup plus large que n'est celle qui figure sur ma carte que j'ai noté dans le texte de la deuxième édition de cette carte »

Une autre considération qui explique aussi les divergences des statistiques est le fait que les Grecs comptent les Pomaques comme Turcs, et rangent parmi leurs congénères les Musulmans qui parlent grec, ou en général tous les gens qui ne parlent pas turc et bulgare (1).

A la conférence de la Paix de 1919 on n'a pas résolu la question sur la base du principe des nationalités. Cependant, à cet égard il n'est pas sans intérêt de citer une statistique qui donne les plus grandes garanties d'impartialité, étant établie par l'administration interalliée en Thrace occidentale au mois de mars 1920. (Elle porte seulement sur le district de Dédéagatch, Gumuldjina, Xanti, Suffi, Dimotika et Karaagatch. D'après le recensement 81.000 Bulgares (dont 8.000 Pomaks), 73.000 Turcs, 52.000 Grecs et 7.000 divers, au total 213.000 personnes (1).

En 1919, il fut imposé à la Bulgarie la signature d'une convention avec la Grèce, par laquelle, les Hautes parties contractantes, reconnaissaient à leurs ressortissants, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, le

(1) TIBAL : *Histoire diplomatique contemporaine*, Cours, 1932-1933, p. 589.

droit d'émigrer librement dans leurs territoires respectifs (1). La minorité de langue bulgare, à laquelle s'applique cette convention ne pouvait comprendre que la Macédoine, puisque la Thrace occidentale (que le traité de Neuilly remettait aux principales alliées et associées) n'a été donnée à la Grèce que par le Traité de Sèvres, le 10 août 1920. Cet échange fut en réalité transformé en expulsion forcée et étendue aussi à la Thrace (2).

Ainsi, une grande partie de la population bulgare en Macédoine orientale et en Thrace occidentale dut émigrer malgré sa volonté (3).

(1) V. Stélio SÉFÉRIADÈS : *L'échange des populations*. — Recueil des cours de l'Académie de droit international à La Haye, 1928, t. XXIV.

(2) LAMOUCHE : *Question de minorité*, p. 9.

(3) Le caractère forcé de l'émigration bulgare est prouvé par de nombreux documents formés par des auteurs impartiaux. Citons à titre d'exemple certains passages caractéristiques du rapport que MM. le Colonel Corf et Hoover, délégués de la Commission mixte d'émigration gréco-bulgare présentèrent le 2 mars 1925 : « Les envois en déportation s'échelonnèrent pendant plusieurs semaines, durant les mois de février et de mars 1923 : mais dans chaque village, les déportations furent faites avec soudaineté. Les villageois, non préparés, durent partir sans bagages, abandonnant effets et cultures. Quinze cents à deux mille familles furent ainsi déportées vers les îles et la Thessalie. »

« Celles envoyées dans cette dernière province souffrirent plus spécialement de la misère et du paludisme.

« Pour échapper aux déportations, plusieurs milliers de Thraciens, appartenant aux villages déportés ou aux localités voisines, se réfugièrent en Bulgarie : les uns le firent avec l'autorisation des autorités helléniques, les autres en se sauvant à travers les montagnes. »

« En Automne 1923, les déportés bulgares furent ramenés, de Thessalie ou des îles, en Thrace. Ils étaient dans un réel état de misère et d'épuisement. Ils suppliaient que la Bulgarie leur ouvrît sa frontière et leur permît de se réfugier sur son territoire, car ils n'avaient retrouvé dans

La convention pour la protection des minorités Kalfov-Politis de septembre 1924 avait pour but de mettre fin à cette émigration et de garantir les droits aux Bulgares restés encore en Grèce. Cependant la convention n'a été rectifiée que par le Parlement bulgare.



Enfin, il est intéressant de voir quelle fut la participation des Bulgares de Thrace à l'œuvre de la renaissance nationale.

A l'époque de la guerre russo-turque (1828-1829), la première protestation contre l'oppression des Turcs s'éleva à Andrinople. Dans cette ville, des délégués de la race bulgare, habitant entre Toultscha et Tchataldja, accourent et signèrent une protestation remise au général russe Dibitch Zadbalkanski.

En 1831, un firman (décret) impérial autorisa l'ouverture à Andrinople d'une église bulgare. Ce fait est d'importance, si l'on considère que les villes de Plovdiv et de Roustchouk n'eurent leurs églises qu'en 1850 et en 1860. En outre, une école bulgare fut fondée à Andrinople, dès 1846, suivie de l'inauguration d'un lycée en 1866.

En 1867, le premier journal bulgare de Thrace commença à paraître dans la même ville sous le nom de « Edriné ».

A la mort du Sultan Mahmoud (1838), une vague de mécontentement s'empara des Bulgares exaspérés par l'oppression des Turcs. Le mouvement insurrectionnel en 1841 s'empara de la Thrace, de la Macédoine et de la région de Morava. Les insurgés de Thrace s'emparèrent d'un assez vaste territoire en cernant Lozengrad (Kirk-Kilissé). Ils coupèrent les commu-

« leurs villages que leurs maisons vides et ils appréhendaient la faim et le froid. » — V. *Le Journal de la Chambre des Députés*, n° 63 du 30 mars 1928.

nications avec Constantinople et établirent un régime libéral dans la région soumise momentanément à leur autorité. Mais cette administration ne fut qu'éphémère : une forte répression mit fin à la révolte.

En 1876, le peuple bulgare prépara une vaste conjuration contre le gouvernement turc. Andrinople et toute la Thrace orientale en faisait partie. Lors de la répression de cette nouvelle insurrection, il y eut de nombreuses victimes. Depuis le mois de juillet jusqu'à la fin de décembre 1877, plus de 5.000 personnes originaires de tous les coins de la Thrace furent pendues à Andrinople. Les exécutions eurent lieu pour ainsi dire sous les yeux du consul anglais Blunt, du consul russe Stronfine et de leur collègue austro-hongrois De Komerlo.

Lorsque en 1878, les armées russes entrèrent à Andrinople, le général russe Stroukoff donna l'ordre d'ouvrir les portes des prisons : et environ 2.000 prisonniers bulgares furent libérés.

Après la suppression de la domination turque en Bulgarie (1878), des délégués bulgares de toutes les parties du pays se réunirent à Andrinople en assemblée constituante préparatoire. La présidence fut assurée par Stéphane Stamboulof devenu plus tard célèbre homme d'Etat bulgare. Cette assemblée eut pour but de discuter sur la future organisation de la Bulgarie.

Enfin beaucoup de Bulgares qui avaient occupé des places importantes dans la vie spirituelle et politique du pays étaient originaires de la Thrace. (Par exemple : Antime I^{er}, le premier Exarque bulgare ; Mgr Parteni, métropolitaine de la capitale Sofia, etc.).

DEUXIÈME PARTIE

**L'accès de la Bulgarie à la mer Egée
au point de vue historique**

CHAPITRE PREMIER

Le problème de la Thrace jusqu'à la Conférence de la paix de 1919

- 1° La Conférence des ambassadeurs à Constantinople, 1876-1877
- 2° Le traité de paix de San Stefano, 3 mars 1878.
- 3° Le Congrès de Berlin, 13 juillet 1878.
- 4° La Thrace pendant les guerres balkaniques, 1912-1913.
- 5° Le traité de Bucarest, 11 août 1913.
- 6° Le traité de Constantinople, 29 septembre 1913.

I° LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS A CONSTANTINOPLE 1876-1877

La Bulgarie a été soumise à la domination turque pendant cinq siècles. Ce joug extrêmement long n'a toutefois pas étouffé la conscience nationale chez le peuple, qui, à maintes reprises, tenta de reconquérir son indépendance. En 1876, notamment, peu avant la libération de la Bulgarie, une grande révolte éclata dans toutes les régions bulgares.

Les troupes, régulières et irrégulières du Sultan, se livrèrent à une répression cruelle et commirent des atrocités inouïes sur les insurgés, et en général sur toute la population chrétienne.

Ce fait fut la cause de l'indignation unanime de l'Occident.

Les Grandes Puissances décidèrent de tenir une conférence à Constantinople, composée de leurs ambassadeurs.

Elle se réunit au mois de décembre 1876, et se prolongea jusqu'au mois de janvier 1877.

Cette conférence avait pour but de prendre des mesures propres à assainir la vie intérieure de la Turquie et de liquider la question d'Orient.

Un projet fut élaboré, prévoyant la création en pays bulgare de deux vilayets, l'un oriental, l'autre occidental ; le premier ayant pour capitale Tirnovo dans la Bulgarie du Nord, le deuxième Sofia dans la Bulgarie de l'Ouest.

Les deux provinces devaient continuer à faire partie de l'Empire turc, mais en jouissant d'une autonomie administrative. Leurs limites embrassaient presque toutes les régions habitées par les Bulgares y compris la Macédoine. Cependant, la Thrace ne rentrait pas dans les vilayets autonomes, à l'exception des cazas (1) de Lozengrad (Kirk-Kilissé) et de Moustafapacha, qui étaient compris dans le vilayet oriental ayant pour capitale Tirnovo.

Cette exclusion de la Thrace, si injustifiée, pouvait s'expliquer par l'opposition de l'Angleterre, qui systématiquement, de tout temps, empêcha l'accès des Slaves à la mer libre. Le projet russe, soumis à la Conférence et comprenant la province thracéenne, rencontra la même opposition.

Mais une autre raison pouvait aussi l'expliquer : l'insuffisante connaissance au point de vue ethnographique de la Péninsule Balkanique. La carte ethnographique de Heinrich Kiepert joua un grand rôle dans la délimitation des frontières par la Conférence ; malheureusement, Kiepert ignore les Bulgares de Gumuldjina, Dédéagatch, Malgara, Bounar-Hissar et d'autres

(1) CAZAS : *Districts*.

districts. Il ne reconnut son erreur qu'en 1878, comme nous l'avons vu plus haut.

Les travaux de la Conférence n'aboutirent à aucun résultat pratique. La réforme proposée par les Puissances rencontra un refus décisif de la part des Turcs.

2° LE TRAITÉ DE PAIX DE SAN STEFANO

3 MARS 1878

Après l'insuccès des interventions européennes dans les affaires ottomanes, la Russie déclara la guerre à la Turquie, le 24 avril 1877.

Les armées russes avaient passé les Balkans et envahi la Thrace jusqu'à Rodosto.

Le 3 mars 1878 fut signé le Traité de paix de San Stefano, entre la Russie et la Turquie, dans un faubourg de Constantinople portant le même nom.

Les articles 6 et 7 concernaient la Bulgarie. Ils prévoyaient la création d'une principauté autonome de la Bulgarie tributaire du Sultan.

Le traité fixait aussi les frontières de la nouvelle principauté : dans ses limites se trouvait comprise une partie du littoral égéen avec le port de Cavalla, mais le district de Gumuldjina et Andrinople était laissé à la Turquie.

En effet, la frontière du Sud aboutissait au golfe de Vardar en contournant Salonique et Chalcidique, embrassait toute la côte depuis le golfe d'Orfano jusqu'à Porto-Lafos. La frontière Sud-Est partait de Porto-Lafos, passait par la rivière Arda en laissant Andrinople aux Turcs et en attribuant à la Bulgarie les districts de Lozengrad et de Lule-Bourgas. Elle aboutissait à la mer Noire, aux environs de Zidia.

Ainsi, le traité de San Stefano, en englobant dans les fron-

tières bulgares, la Macédoine Orientale, et, certaines parties, tant de la Thrace occidentale qu'orientale, dotait la Bulgarie d'un accès à la mer libre, et en faisait une puissance méditerranéenne.

Ce dernier fait suscita l'opposition véhémement de l'Angleterre à l'application du traité. Fidèle à sa politique séculaire de la maîtrise des mers, elle demeurait extrêmement sensible à tout acheminement des Slaves vers la mer libre. Elle réussit à provoquer la revision du Traité du San Stefano, à peine signé.

3°. LE CONGRÈS DE BERLIN (13 JUILLET 1878)

Le Congrès de Berlin, auquel l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie, la Turquie, participèrent, eut pour but de reviser complètement le traité de paix, conclu entre la Russie et la Turquie.

Le délégué anglais, le marquis de Salisbury, exposa le point de vue de son gouvernement : « Le congrès, déclara-t-il, ne
« pourra effacer tous les résultats de la guerre russo-turque ;
« son œuvre consistera à diminuer dans la mesure du possible
« les pertes infligées à la Turquie par le traité de San Stefano
« pour la mettre à même de s'acquitter de sa tâche de gardienne d'importantes positions stratégiques et commerciales,
« d'intérêt général.

« L'admission au littoral de la mer Egée d'une nouvelle
« puissance maritime, ne pourra être agréée sans un vif sentiment de regret par les Puissances voisines de la Méditerranée. Si la Bulgarie, au lieu de s'étendre jusqu'à la mer
« Egée et au lac Okhrida était limitée vers le sud à la ligne
« des Balkans et que l'autre partie de la province restât sous

« l'autorité du Sultan, les dangers seraient mitigés, si même « ils ne disparaissent pas entièrement » (1).

Le désir de l'Angleterre de faire démembler par le Congrès la Bulgarie de San Stefano, s'explique uniquement par sa crainte d'une descente russe sur les Détroits. Si à cette époque on avait pu lui garantir la constitution d'un Etat bulgare réellement indépendant de toute influence russe, la Grande-Bretagne ne se serait peut-être pas opposée avec tant d'acharnement à la constitution de la Bulgarie selon les frontières de San Stefano.

Pour l'Autriche-Hongrie, la question était toute autre. Pour elle l'essentiel était d'empêcher la nouvelle Bulgarie de lui barrer le chemin vers Salonique par la vallée du Vardar.

La Russie, l'Angleterre et l'Autriche-Hongrie étaient donc les Puissances directement intéressées dans la question de l'établissement des frontières du futur Etat bulgare.

En effet, en vertu d'une proposition de Bismarck, la détermination des territoires devant entrer dans les limites de l'Etat projeté avait fait l'objet de travaux d'une Commission composée de trois délégués : russe, anglais et autrichien.

Il fut décidé dans cette Commission, la création d'une principauté tributaire du Sultan, embrassant la Bulgarie Danubienne et ayant pour limite au Nord le Balkan; d'autre part, la région au Sud du Balkan constituerait une province autonome turque sous le nom de Roumélie orientale. La circonscription de Sofia ferait partie de la Principauté mais seulement à condition de laisser Varna aux Turcs ou d'exclure des limites de la Roumélie Orientale les bassins de la Mesta et de la Strouma.

Finalement le Congrès décida l'attribution de la circonscrip-

(1) *Blue Book. Turkey*, n° 37, 1878. Protocole n° 2 du Congrès de Berlin. Séance du 17 juin 1878, p. 17.

tion de Sofia à la Principauté qui devait englober aussi la ville de Varna sur la mer Noire. Cependant les vallées de la Mesta et de la Strouma étaient laissées à l'Empire ottoman.

La Bulgarie de San Stefano fut donc divisée en trois parties : la Principauté de Bulgarie entre le Danube et le Balkan ; la Roumélie orientale entre le Balkan et les Rhodopes ; et, enfin la Macédoine avec le port de Kavalla, le littoral égéen et la partie de la Thrace orientale (la circonscription de Lozengrad) étaient laissés sous la domination directe des Turcs.

Le traité de Berlin écartait ainsi la Bulgarie de la mer Egée. Les vallées de la Strouma et de la Mesta étaient particulièrement précieuses pour elle parce qu'elles pouvaient conduire vers la mer libre.

Le congrès de Berlin est généralement considéré comme un grand succès diplomatique anglais : pour la Russie, au contraire, il constitua une défaite. L'attitude de l'Angleterre pendant toute la crise orientale de 1875 à 1878 répondit entièrement à sa politique traditionnelle défendue dans le passé aussi bien par les conservateurs que par les libéraux. Cependant l'histoire postérieure au Traité de Berlin donna un démenti formel aux conceptions anglaises. Tout d'abord, la Bulgarie ne resta pas si fidèle à la Russie, comme le croyait la Grande-Bretagne, et la Turquie trompa aussi ses espérances : élevée au grade de gardienne des Détroits par le cabinet de Londres, après avoir profité de la protection anglaise au Congrès de Berlin, elle se mit quelques années plus tard au service d'un adversaire britannique : l'Allemagne.

Ces considérations historiques mettent en relief la façon dont la Question d'Orient était compliquée à dessein par les Grandes Puissances, obéissant à des prévisions politiques d'une réalité douteuse et toujours démenties par les événements postérieurs. Les interventions étrangères rendaient impossible la réalisa-

tion dans les Balkans d'une politique vraiment conforme aux intérêts et aux exigences vitales de tous les peuples balkaniques ; politique réaliste qui, si elle avait été appliquée au congrès de Berlin, aurait évité des luttes cruelles dont tous ont souffert.

A cet égard il est intéressant de rappeler l'opinion de l'opposition anglaise, attaquant le gouvernement conservateur, car ses vues ont été justifiées par les événements. L'aile radicale du parti libéral attaquait Beaconsfield d'avoir défendu l'Empire ottoman au lieu d'aider les peuples balkaniques auxquels appartenait l'avenir de l'Orient. Ces milieux soutenaient aussi qu'une Bulgarie ayant un accès à la mer libre aurait été par la force des choses indépendante de la Russie. Au contraire une Principauté autonome comprise entre le Balkan et le Danube serait nécessairement obligée de rechercher l'amitié et l'appui russe. D'autre part la descente de la Bulgarie sur le littoral égéen aurait ouvert la porte à l'influence politique et commerciale anglaise (1).

Les radicaux anglais entrevoyaient ainsi les éléments d'une

(1) Ces vues d'ailleurs étaient complètement conformes à celles du Gouvernement russe à l'époque du congrès de Berlin, comme le prouve une lettre que le prince Gortchakoff, ministre des Affaires Etrangères russe, adressa au prince Orloff, ambassadeur de Russie à Paris : « On reproche « à la délimitation préliminaire d'assigner à la Bulgarie des ports sur la « mer Noire ; mais la Conférence de Constantinople avait jugé elle-même « que, sans débouché sur la mer, ce pays ne pouvait pas prospérer. Quant « aux ports sur la mer Egée, on n'a eu en vue que le développement com- « mercial de l'Etat Bulgare, et certes ce n'est pas la Russie qui sera appe- « lée à profiter le plus de ce développement, mais bien l'Angleterre et les « puissances dont le commerce méditerranéen, beaucoup plus actif que « celui de la Russie, a toujours été un levier puissant pour le maintien de « leur influence politique. » — *Livre Jaune Français*. Affaires d'Orient, Congrès de Berlin, 1878, p. 44.

paix durable dans les Balkans. L'Angleterre officielle reconnut cette vérité en 1885, en protégeant l'union des deux Bulgaries. Mais trop tard ! Les conséquences néfastes du Traité de Berlin devaient se manifester et causer de nouvelles secousses cruelles dans les Balkans.

4° LA THRACE PENDANT LES GUERRES BALKANQUES

Le début du xx^e siècle fut marqué par un essor visible des nationalités chrétiennes dans l'Empire Ottoman. Après le coup d'Etat de 1908 le parti des Jeunes Turcs venu au pouvoir réagit vivement contre cet état de choses. Il s'attaqua aux anti-ques privilèges de ses sujets chrétiens et tenta par des moyens violents de les fondre, sous le nom collectif d'Ottomans, dans la masse du peuple turc. La réalisation de cette œuvre demandait de toute nécessité une sécurité extérieure que le Sublime Porte envisage d'obtenir par l'écrasement des petits Etats balkaniques. A cet effet, les Jeunes Turcs entreprirent une nouvelle organisation militaire : de grands armements furent projetés.

Contre cette menace tangible pesant sur tous les Etats balkaniques, les intéressés sentirent le besoin d'une union étroite entre eux. Malgré de grandes difficultés de tout ordre, la Bulgarie, la Grèce et la Serbie réalisèrent l'Alliance balkanique, événement de très haute importance, vu l'instabilité politique dominant la Péninsule de fort longue date.

Nous croyons utile de nous arrêter un peu sur cette alliance, car l'union des peuples balkaniques continue à préoccuper les esprits désirant sincèrement une paix durable dans ce coin de l'Europe. D'autre part, sa réalisation apporterait une solution efficace au problème qui nous intéresse particulièrement, à savoir l'accès de la Bulgarie à la mer libre. Evidemment, la

tentative de 1912, par la suite, fut vouée à un échec lamentable, mais parfois les pages les plus lugubres de l'histoire, ne sont-elles pas pleines d'enseignements utiles pour l'avenir ?



L'idée d'une union balkanique ne fut pas préconisée pour la première fois en 1912. Mais jusqu'alors, elle ne put jamais recevoir une application pratique. A l'époque où l'Autriche et la Russie envisageaient le partage entre elles de la Péninsule balkanique, des initiatives serbes ou grecques mirent en avant l'idée d'une union entre les populations chrétiennes opprimées, pour secouer le joug ottoman (par exemple, le projet du comte Kapodiotria en 1830, et celui du prince Obrenovitch en 1867). Le vice originaire de ces tentatives consistait dans le fait, qu'elles n'avaient pas tant pour but, la libération des chrétiens et l'entente mutuelle pour la défense contre les visées des Grandes Puissances, que l'assimilation des populations non encore groupées en Etats indépendants.

Après la libération de la Bulgarie en 1878, l'idée d'une entente entre les peuples balkaniques, sous forme de fédération ou de confédération ne fut pas préconisée officiellement. A la suite du congrès de Berlin, les petits Etats chrétiens de la péninsule vécurent sous l'empire d'une méfiance réciproque. L'inimitié et la jalousie entre eux étaient tellement puissantes que le moindre succès obtenu pour l'un, soulevait le mécontentement ouvert de tous les autres. Cette mésentente favorisait particulièrement le jeu des Grandes Puissances pour le malheur commun de tous les peuples balkaniques.

Il faut remarquer d'ailleurs, que dans les Etats balkaniques il y eut certains groupements sociaux ou politiques qui, devant les aspirations menaçantes des Puissances, préconisaient une

entente sincère, même une union fédérative dans les Balkans. Malheureusement, les efforts de ces groupements restèrent infructueux car ils n'avaient pas d'influence sur la vie politique dans leurs Etats. Tous les gouvernements balkaniques restaient à l'écart de ces courants d'idées.

Cependant, en 1912, le monde fut surpris de la naissance d'une alliance balkanique créée dans le secret et composée de la Bulgarie, de la Serbie, et de la Grèce. Cette alliance était limitée par le nombre de ses adhérents et par le but qu'elle se proposait de réaliser.

La Turquie et la Roumanie furent exclues du groupement. D'autre part, l'union n'avait pas une fin en soi, mais constituait un moyen de lutte contre l'Empire ottoman, pour la libération des territoires habités par des chrétiens et sur lesquels s'étendaient les aspirations nationales des Etats groupés.

D'après le Professeur Ghenoff, de l'Université de Sofia, il y eut trois causes de faiblesses pour l'Alliance ainsi constituée (1). Tout d'abord, elle ne fut pas le produit d'une conscience mûre des peuples balkaniques des nécessités vitales de la vie politique. Ce fut une création, ignorée des masses, de la diplomatie officielle, et qui ainsi pouvait la faire disparaître facilement. D'autre part, l'Alliance ne fut pas une manifestation libre de la volonté et des désirs des gouvernements intéressés, mais fut suggérée par les Grandes Puissances, notamment par la Triple Entente, sous la protection de laquelle elle évoluait. Donc, la durée de l'Alliance dépendait d'une volonté étrangère. Enfin, elle eut pour but de résoudre la question macédonienne, le problème le plus difficile dans

(1) Georges GHENOFF : *La Question d'Orient*, Sofia, 1926, p. 560 (en Bulgare).

toute la question d'Orient à cette époque, et lui donna des solutions très peu satisfaisantes.

L'Alliance balkanique de 1912 ne doit donc pas être considérée comme l'ébauche d'une confédération. Mais sa constitution et sa vie jette une grande lumière sur les conditions indispensables à la création d'une union durable dans les Balkans.

Tout d'abord, à cet effet, la prédisposition psychologique des peuples balkaniques eux-mêmes est une condition *sine qua non* de la formation d'une Fédération. Le mouvement doit commencer évidemment par gagner les gouvernements à la cause commune, mais il faut ensuite qu'il s'étende sur les masses populaires. Le travail de propagande sur ces dernières doit être pénétré d'un esprit sincère d'entente mutuelle, et dénuée de toute arrière-pensée d'hégémonie au profit d'un seul Etat. Cette éducation est particulièrement délicate et difficile, étant donné que les peuples balkaniques, dès la naissance de leur liberté politique, furent déchirés par des luttes mutuelles, cruelles, et obéirent, la plupart du temps, à des politiciens à courte vue.

Deuxièmement, l'immixtion des Grandes Puissances mues par une rivalité réciproque, s'opposa nettement à une entente durable dans les Balkans. La mésentente qui prit des racines profondes dans le peuple balkanique est due, en plus grande partie, à l'influence des intérêts étrangers. De la sorte, le problème se pose, tout aussi bien sur le terrain de la politique européenne, qui doit changer son axe traditionnel d'orientation.

Troisièmement, les Etats Balkaniques sont des groupements qui évoluent essentiellement sous l'empire d'une politique nationaliste extrême. Les différends, d'ordre ethnique et territorial, constituent de tout temps des incendies latents dont

l'explosion produit maintes fois des spectacles sanglants. Sur ce point, une révision complète des conceptions traditionnelles s'impose. Les avantages inestimables d'une entente surpasseront toujours les sacrifices faits dans ce but.

Enfin, une question particulièrement délicate se pose : quels sont les Etats qui ont une vocation balkanique au triple point de vue politique, économique et géographique ? La réponse en est devenue plus difficile encore après la guerre. A ce sujet s'impose une étude approfondie de l'Europe centrale et danubienne que nous ne pouvons pas aborder ici.

Ces considérations montrent assez la complexité, presque inextricable, d'une union politique dans les Balkans, et combien cette union, si elle a quelque chance d'aboutir, demande une œuvre de longue haleine et de grande envergure.



Le Traité d'alliance, entre la Bulgarie et la Serbie, fut conclu le 29 février 1912. Celui entre la Bulgarie et la Grèce, date du 16 mai 1912. La Grèce et la Serbie, n'avaient pas de Traité entre elles. Le gouvernement bulgare établit un accord avec le Montenegro. L'Alliance constituée par ces Traités enfermait plusieurs fissures. Ainsi, dans l'accord intervenu entre la Serbie et la Bulgarie, la plus grande partie de la Macédoine du nord et du nord-ouest, fut qualifiée de « zone contestée » dont le sort devait être déterminé plus tard, après la guerre, par l'arbitrage du Tzar russe. A défaut d'un pouvoir organisé au-dessus des Etats, les Traités doivent être explicites, et éviter le plus possible les germes de discorde entre les contractants. Or, la création de la « zone contestée » constituait un objet de mésentente entre les alliés. D'autre part, l'arbitrage d'une

personnalité politique directement intéressée dans les affaires balkaniques, en l'occurrence, du Tzar russe, était aussi peu recommandable.

Ensuite, dans le Traité gréco-bulgare, la question territoriale ne fut point résolue, d'où possibilité de désaccords futurs, au moment de l'ouverture de la succession de l'Empire ottoman.

Enfin, l'Alliance étant dans son fond, sinon dans sa forme, offensive, la neutralité des Etats voisins, spécialement de la Roumanie, aurait dû être assurée, ce qui ne fut pas fait.

Quant à la Thrace, il était prévu dans le Traité serbo-bulgare, qu'elle appartiendrait toute entière à la Bulgarie. De même, il fut attribué à cette dernière la région de Kavalla, entre la Mesta et la Strouma : « La Serbie reconnaît à la Bulgarie le droit sur le territoire, à l'est des Rhodopes et de la rivière Strouma » (1).

La Sublime Porte, après la mobilisation simultanée des forces armées alliées, déclara être prête à appliquer la loi préparée en 1880, sur les vilayets, laquelle avait pour but d'améliorer la situation des populations chrétiennes. Les Puissances, soucieuses aussi d'éviter le conflit armé, devenu imminent, prirent des mesures. Ces dernières consistaient dans une note austro-russe du 7 novembre 1912, adressée à tous les gouvernements alliés. Dans cette note, les Puissances promettèrent, d'une manière vague d'ailleurs, de s'occuper, en vertu de l'article 23, du Traité de Berlin, de la réalisation des réformes propres à améliorer la situation des chrétiens dans l'Etat turc, et menacèrent de ne pas reconnaître tout changement inter-

(1) Annexe secrète au Traité d'amitié et d'Alliance entre la Serbie et la Bulgarie. KARL STRUPP : *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. II, pp. 51 et 52.

venu à la suite d'une guerre, dans le *statu quo* de l'Empire ottoman.

Les alliés insatisfaits de ces promesses, proposèrent au gouvernement de Constantinople des réformes concrètes et efficaces. En même temps, les Etats balkaniques répondirent à la note autro-russe, en déclarant qu'ils étaient amenés à s'adresser directement à la Sublime Porte. C'est la première fois que les Etats balkaniques essayèrent d'écarter l'intervention des Puissances dans la Question d'Orient et exprimèrent le désir de la régler directement avec les Turcs.

Ce fait contient un enseignement très utile : l'union dans les Balkans est capable de contrecarrer le jeu néfaste des influences étrangères.

La Turquie n'ayant pas répondu aux propositions des Alliés, la guerre fut déclarée le 18 octobre 1912. Cette guerre apporta de nombreux succès militaires pour les Alliés. En moins de trois semaines, presque toute la Turquie d'Europe, sous les forteresses d'Andrinople, Janina et Chkodra, tombèrent dans les mains des Etats balkaniques. La Sublime Porte, inquiète de cette avance rapide, se tourna vers les Puissances en demandant leur intermédiaire pour l'interruption des hostilités. Les Puissances se conformant au désir des Alliés, répondirent qu'elles ne pouvaient entreprendre aucune mesure dans ce sens, sans la commune volonté de ces derniers. Le gouvernement turc dut ainsi engager des pourparlers directs avec ses adversaires. L'armistice fut signé le 3 décembre 1912. Les négociations pour la paix commencèrent le 16 décembre 1912 à Londres.

Durant ces négociations, un des problèmes les plus débattus constituait l'attribution du vilayet d'Andrinople aux alliés qui l'avaient assiégé. Le 23 décembre, les délégués des Etats balkaniques communiquèrent à leurs collègues turcs, les conditions

de paix. En premier lieu, ils demandèrent que l'Empire ottoman cédât aux alliés tout le territoire qui se trouve à l'ouest de la ligne, reliant Rodosto sur la mer de Marmara au golfe de Maratra, sur la mer Noire, sans la péninsule de Gallipoli.

A cette proposition, les Turcs répondirent qu'ils ne consentaient pas à la cession du vilayet d'Andrinople.

Les Alliés de leur part, refusèrent, eux aussi, de suivre la Sublime Porte sur ce point.

Finalement, les gouvernements balkaniques adressèrent une proposition définitive aux délégués ottomans, en demandant la ville d'Andrinople et en laissant à la Sublime Porte la liberté de leur indiquer une frontière précise. Cependant, les délégués turcs s'opposèrent encore à la cession de la ville d'Andrinople. L'intransigeance de ces derniers devait amener normalement l'interruption des négociations et la reprise des hostilités, si l'Europe n'était pas intervenue, en conseillant aux Turcs d'abandonner Andrinople aux alliés. Le gouvernement turc accéda à ce conseil et approuva la cession de cette ville.

Mais à ce moment, un coup d'Etat se produisit à Constantinople, et le nouveau gouvernement s'opposa directement à abandonner Andrinople. L'Armistice fut dénoncé et les hostilités reprirent et apportèrent de nouvelles défaites turques. Après la chute de la ville d'Andrinople, la Sublime Porte se trouva bien obligée de souscrire aux propositions primitives des Alliés. Les négociations, engagées de nouveau, aboutirent à la signature du Traité de Paix à Londres, le 30 mai 1913, en vertu duquel la Turquie renonçait à tout le territoire se trouvant à l'ouest de la ligne Midia-Enos (1).

Pendant les premières négociations à Londres, avant la

(1) L'Albanie, d'après la décision des Puissances, devait constituer une principauté autonome.

reprise des hostilités, les délégués bulgares, en parfait accord avec les délégués de la Serbie et de la Grèce, demandèrent l'annexion de la Thrace, depuis Midia jusqu'à Rodosto. Cette dernière ville fut réclamée pour des raisons stratégiques et économiques. Sur ce dernier point, les Bulgares remarquèrent qu'une issue à la mer de Marmara faciliterait grandement le commerce bulgare. La conférence des ambassadeurs des Grandes Puissances à Londres (sous les auspices de laquelle se poursuivaient les pourparlers avec la Turquie) jugea alors que les Turcs restant maîtres de Constantinople, avaient besoin d'un plus grand hinterland pour la défense de leur capitale, et suggéra la ligne Enos-Midia, comme limite à l'extension de la Bulgarie à l'est. Pour des considérations, d'ordre européen aussi, le gouvernement bulgare devait accepter de reculer sa frontière orientale jusqu'à la ligne Enos-Midia.



Les territoires, ainsi cédés par l'Empire ottoman, durent être partagés entre les Alliés. C'est sur ce terrain que la méfiance et la jalousie entre les Etats balkaniques prirent le dessus, et montrèrent la fragilité de l'Alliance. La grande question qui suscita le désaccord était le sort futur de la Macédoine. Ce point avait été réglé par un traité formel, intervenu entre la Bulgarie et la Serbie, mais les Serbes en demandèrent la révision en vertu de la règle *rebus sic standibus*. La question de la Macédoine, âprement débattue entre la Serbie, la Grèce et la Bulgarie, amena la rupture de l'Alliance, et opposa militairement les ex-alliés.

Pendant, l'attribution de la Thrace, tant occidentale qu'orientale, et de la région de Kavalla, à la Bulgarie, ne fut contestée, ni par les Serbes, ni par les Grecs.

Ainsi, Venizelos, en mars 1913, déclara, en réponse à une interpellation, que même si la Bulgarie eut été disposée à céder la Thrace à la Grèce, il n'eut pas consenti à l'accepter :

« Sans doute, des masses compactes de population grecque
« passeront sous la domination de nos alliés. Et cela, non
« parce que ces endroits ont été conquis par nos alliés, ou
« qu'ils les demandent, mais parce que nous y sommes forcés
« par des conditions géographiques. Cela est tellement vrai,
« que si même, nos alliés se montraient disposés à nous
« permettre d'étendre nos frontières jusque-là, pour englober
« les populations grecques, moi du moins, en ma qualité
« de ministre responsable, je n'accepterais pas une pareille
« frontière, excessivement dangereuse pour nous ; car, si
« nous devons nous étendre tout le long de la mer pour
« pouvoir englober toute la population grecque de la Thrace,
« alors la Grèce ainsi étendue le long de la mer, *sans colonne*
« *vertébrale*, serait plus faible, que si ses frontières étaient
« tracées dans une autre direction » (1).

De même, en 1913, avant la signature du Traité de Paix de Londres, le délégué grec Ghenadios indiqua comme frontière entre la Bulgarie et la Grèce « la ligne des lacs qui se trouvent
« à la base de la presqu'île de Chalcidique, en arrière, à une
« distance suffisante de Salonique, pour que la ville ne fût
« à la portée des canons bulgares ».

Lorsque le conflit entre la Bulgarie et la Serbie, au sujet de la Macédoine, prit une tournure menaçante et que l'éventualité d'une guerre interalliée se précisa, la disposition des Grecs et des Serbes à laisser dans les limites de l'Etat bulgare, la Thrace et la région de Kavalla, ne changea pas. Le 5 mai 1913, le gouvernement serbe et grec se mirent d'accord

(1) V. *Livre Jaune Français*, Conférence de Lausanne, p. 56.

secrètement contre leur alliée la Bulgarie, et signèrent un protocole à Athènes, à l'occasion du partage éventuel de l'héritage turc.

La Serbie était représentée par son ministre en Grèce, M. Boskovitch, et la Grèce, par le ministre des Affaires étrangères grec, M. Coromilas. Sur le sujet qui nous intéresse, il est dit dans le protocole que « la ligne frontière gréco-bulgare pas-
« sera au sud de Kilkitch, au nord de Nigrita, par Orliako, et
« de là par le lac d'Achinos (Tachinos) et la rivière Angitis
« (Anghista), descendra sur la mer un peu à l'est du port
« d'Elevthérai » (1).

Un mois plus tard, le 1^{er} juin 1913, donc deux jours après la paix de Londres, et avant la guerre interalliée, la Grèce se réserva, même dans l'éventualité d'un conflit armé avec la Bulgarie, une frontière orientale, qui excluait de ses possessions, non seulement la Thrace, mais aussi Kavalla et Rilki-che. Et en effet, dans le Traité d'alliance secret contre la Bulgarie, signé à la même date, à Salonique, par les plénipotentiaires de la Serbie et de la Grèce (notamment par le ministre de Grèce à Belgrade, Jean Alexandropoulos, et par le ministre de Serbie à Athènes, Mathias Boschkovitch), il a été dit presque la même chose qu'au protocole susmentionné :

« La frontière grecque de la côte de la Bulgarie... passant
« au sud de Kilkitch, traversera le fleuve Strymon (Strauma),
« par le nord du pont d'Orliako, et se dirigera par le lac Achi-
« nos (Tachinos) et de la rivière Anghistis (Anghista) sur la
« mer, un peu à l'est du golfe d'Elevthérai, suivant la ligne
« en détail dans l'annexe III du présent traité » (2).

(1) Livre blanc grec. Paris, 1918.

(2) Karl STRUPP, *op. cit.*, pp. 63-64-65.

5° LE TRAITÉ DE BUCAREST (11 AOÛT 1913)

La guerre interalliée opposa la Serbie et la Grèce d'une part, et la Bulgarie, d'autre part. La Roumanie qui ne garda pas une neutralité bienveillante, se rangea du côté de la Serbie et de la Grèce, et envahit la Bulgarie. La Turquie aussi ne resta pas inactive. Profitant de l'impuissance dans laquelle se trouvait la Bulgarie, à la suite de la guerre entre les Alliés balkaniques, elle rompit le Traité de Londres et reprit Andrinople en réoccupant la Thrace orientale, jusqu'à l'ancienne frontière de 1912.

Les Bulgares, ainsi attaqués, de quatre côtés à la fois, furent incapables de résister et durent capituler.

Les négociations de paix commencèrent à Bucarest, le 30 juillet, après un mois à peine d'hostilités. A la conférence réunie en cette occasion, prirent part cinq Etats : la Roumanie, la Bulgarie, la Serbie, la Grèce et le Monténégro. La Turquie demanda d'en faire partie, mais elle n'y fut pas admise. Les travaux de la Conférence durèrent onze jours et eurent ceci de particulier, qu'ils ne comportèrent aucun débat. Les troupes roumaines s'étaient emparées des communications à l'arrière de l'armée bulgare, et la Bulgarie dut accepter toutes les conditions de ses adversaires. Ainsi, d'après le traité de Bucarest, le 11 août 1913, elle perdit, au profit de la Roumanie, la Dobroudja méridionale, ce que l'on appelle aussi le Quadri-latère. D'autre part, les Serbes et les Grecs partagèrent entre eux la Macédoine, dont il ne fut laissé à la Bulgarie qu'une partie extrêmement restreinte. Quant à la Thrace, les Serbes et les Grecs ne virent pas d'inconvénients à la laisser dans les limites de l'Etat bulgare (2). Cependant, en ce qui concerne la

(1) *Le Livre Blanc grec*, Paris, 1918, pp. 6, 10.

(2) En vérité, à la Conférence de Bucarest, la Grèce manifesta des pré-

région de Kavalla, entre la Mesta et la Strouma, Venizelos, sans renier les opinions qu'il avait antérieurement exprimées à ce sujet, est en reconnaissant toujours que le port de Kavalla n'était pas nécessaire à la Grèce, refusa de signer la paix, au cas où cette région serait attribuée à la Bulgarie, étant lié par les ordres les plus catégoriques du roi Constantin. Au début des négociations, le gouvernement roumain s'était efforcé d'amener à plus de modération les délégués grecs. Le roi Carol avait même déclaré à la délégation bulgare que Kavalla resterait à la Bulgarie. Mais cette attitude des Roumains changea brusquement après quelques jours, et ils menacèrent les Bulgares de faire entrer des troupes roumaines à Sofia, au cas où la Bulgarie n'accepterait pas l'attribution de Kavalla à la Grèce. Cette volte-face de la part du gouvernement roumain fut due à une dépêche impérative envoyée par l'empereur Guillaume au roi Carol, dans laquelle, il lui ordonnait la remise de Kavalla aux Grecs. Les Roumains ne cachèrent pas aux délégués bulgares le motif du changement de leur attitude. De même le roi Carol, au cours d'une audience qu'il accorda le 22 mars 1914 à M. Stéphane Lausanne, rédacteur en chef du *Matin*, expliqua, au publiciste français, la cause par laquelle la Bulgarie n'avait pu embrasser dans ses frontières le port de Kavalla, en ces termes :

« Il ne dépendait pas de moi, que la Bulgarie ne reçût
« Andrinople qu'elle avait prise par la force des armes. Il ne
« dépendait pas de moi que Kavalla ne lui fût adjugée. Si je
« n'ai pas insisté, c'était parce que l'empereur d'Allemagne

tentions sur le territoire situé à l'ouest de Dédéagatch, c'est à dire, sur la Thrace occidentale occupée à cette époque par les troupes grecques. Mais cette demande maxima, la Grèce la réduisit, sans aucune pression, jusqu'à la Strouma et était même disposée à céder Kavalla à la Bulgarie.

« avait télégraphié énergiquement en faveur du roi Constantin et que je connaissais son désir à ce sujet. »

L'empereur Guillaume, du reste, ne laissa pas non plus ignorer que c'est lui qui obtint Kavalla pour les Grecs, et il demanda pour ce service une preuve de reconnaissance de la part du roi Constantin. Dans la journée du 4 août 1914, l'empereur fit venir le ministre de Grèce à Berlin, M. Théotokis, et lui dit d'envoyer en son nom une dépêche au roi Constantin pour lui demander de mobiliser l'armée grecque et de se placer aux côtés de l'Allemagne. Dans cette dépêche, qui figure sous le N° 19 au *Livre Blanc grec*, publié en 1917, M. Théotokis, rapportant les paroles exactes de l'empereur, rappelait que « c'est grâce au soutien de Sa Majesté Impériale que la Grèce a gardé définitivement Kavalla ».

Malgré la grande pression du gouvernement roumain, pression qui, le 7 août, prit la forme d'un ultimatum, les délégués bulgares refusaient de signer une paix abandonnant Kavalla aux Grecs. Les raisons invoquées par eux étaient les suivantes : 1° Kavalla est, comme on peut se convaincre d'un coup d'œil jeté sur la carte, le port naturel de Sofia ; 2° la vallée de la Strouma est la route indiquée par la géographie pour l'accès de la Bulgarie à la mer Egée ; 3° la Bulgarie ne peut avoir, en dehors de Kavalla, un bon port sur le littoral de la mer Egée ; 4° la Macédoine orientale, qui constitue le hinterland naturel de Kavalla, a, par la masse de sa population, un caractère bulgare prédominant.

Du fait de l'attitude prise par les délégués bulgares, la situation était devenue critique et les négociations menaçaient de se rompre, lorsque se produisit, de la part de la Russie et de l'Autriche-Hongrie, une intervention importante qui rendit la paix possible.

Le 8 août, le président du conseil roumain, M. Majoresco, fit à la Conférence la déclaration suivante :

« Messieurs, j'ai reçu lundi dernier, 4 août, de la part de
« S. E. le ministre d'Autriche-Hongrie à Bucarest, la commu-
« nication que la monarchie austro-hongroise, quelle que soit
« la décision de la Conférence sur Kavalla, se réserve de sou-
« mettre ce point aussi à une révision, étant donné qu'il
« appartient à l'ensemble des questions sur lesquelles l'Au-
« triche-Hongrie s'est réservé le droit de révision. »

« Deux jours après, le 24 juillet (6 août), avant que tous les
« délégués des Etats représentés ici soient tombés d'accord
« sur les points principaux de leur différend, S. E. le ministre
« de Russie à Bucarest m'a informé que le Gouvernement
« Impérial, ayant appris que la question de Kavalla risque de
« compromettre le succès des travaux de la Conférence,
« déclare qu'il se réserve la liberté de reviser, conjointement
« avec les autres Puissances les décisions qui seraient prises
« par la Conférence. »

La délégation bulgare, en réponse, parla en ces termes .

« Les délégués bulgares ayant été préalablement informés
« par le Gouvernement Royal de la Bulgarie des communica-
« tions faites par MM. les ministres d'Autriche-Hongrie et de
« Russie auprès de S. E. le Président de la Conférence, déclara-
« rent que ces communications ont contribué à déterminer
« leur consentement à accepter les conditions de la paix » (1).

Après cette promesse de revision si solennellement enregistrée, les délégués bulgares acceptèrent donc de signer une paix qui laissait provisoirement Kavalla à la Grèce (2).

Mais lorsque la guerre mondiale éclata, le président du Conseil des Ministres de Grèce, M. Venizelos, qui concevait les

(1) Protocole n° 10 de la Conférence de Bucarest.

(2) « La Question Bulgare et les Etats Balkaniques », *Edition du ministère des Affaires Etrangères*, Sofia, 1919, pp. 81-82.

résultats fâcheux de ce traité, n'hésita pas à déclarer au roi Constantin son désir de céder Kavalla à la Bulgarie. Le 11 janvier 1915, il écrivit ainsi à son roi :

« Nous devons, avant tout, retirer nos objections sur les
« concessions de la part de la Serbie à la Bulgarie, même si
« ces concessions s'étendent sur la rive droite du Vardar.
« Mais si elles ne suffisaient pas pour attirer la Bulgarie vers
« une coopération avec ses anciens alliés, ou, tout au moins,
« pour qu'elle conservât une neutralité bienveillante, je n'hé-
« siterais pas pour douloureuse que soit l'opération à conseil-
« ler le sacrifice de Kavalla pour sauver l'hellénisme en Tur-
« quie et assurer la création d'une Grèce vraiment grande,
« comprenant presque tous les pays où l'hellénisme a exercé
« son action durant sa longue histoire à travers les siè-
« cles » (1).

Six jours plus tard, le 17 janvier, il écrivit de nouveau au roi : « La cession de Kavalla est, certes, un très douloureux
« sacrifice, et je sens un sentiment très profond de souffrance
« dans mon âme en la conseillant. Mais je n'hésite pas à le
« proposer, dès que j'envisage les compensations nationales
« qui nous seraient assurées par ce sacrifice. J'ai le sentiment
« que les concessions en Asie Mineure sur lesquelles Sir E.
« Grey nous a fait des ouvertures peuvent, surtout si nous
« nous imposons des sacrifices envers la Bulgarie, prendre
« une telle extension qu'une Grèce aussi grande et certes non
« moins riche, s'ajouterait à la Grèce doublée par deux guer-
« res victorieuses » (1).

En réponse à ce mémoire le roi Constantin obligea son premier ministre à démissionner.

(1) André DUBOSCQ : *L'Orient méditerranéen*. Paris, Perrin et C^{ie}, 1917, pp. 88-90.

6° LE TRAITÉ DE CONSTANTINOPLE DU 29 SEPTEMBRE 1913

Les délimitations du Traité de Bucarest ne furent acceptées que si le Traité de Londres maintenu en vigueur, garantissait à la Bulgarie toute la Thrace, jusqu'à la ligne Enos-Midia.

Les Alliés balkaniques insistèrent auprès des Turcs pour la non-violation dudit traité, et les Grandes Puissances se firent tout aussi pressantes : les intérêts européens (à Constantinople et aux Détroits), se trouvant engagés dans la création de la ligne Enos-Midia.

Néanmoins, en juillet 1913, les Turcs profitèrent de la situation désespérée de la Bulgarie pour envahir la Thrace.

Sir Edouard Grey, ministre des Affaires Etrangères de la Grande-Bretagne protesta au Parlement par ce discours, des plus menaçants à leur égard : « Quant à la Turquie, déclara-t-il, « la politique anglaise consiste à garantir la sécurité et l'in-
« violabilité de la Turquie dans ses possessions asiatiques et
« d'au delà la ligne Midia-Enos. Cette politique dépend de la
« bonne volonté des autres grandes Puissances. Néanmoins,
« la bonne volonté des puissances ne servirait à rien si la
« Turquie n'écoutait pas leurs conseils concernant Andrino-
« ple et la Thrace. La pénurie financière ou, l'intervention
« armée d'une ou plusieurs grandes Puissances, dont les con-
« seils seraient négligés, pourraient, tôt ou tard, acculer la
« Turquie à une catastrophe que nous ne pourrions lui éviter. »

Sir Edouard Grey ne fut pas le seul à s'émouvoir et à parler avec une telle fermeté.

De tous côtés, le défi des Turcs, n'obtint que blâmes.

La Bulgarie reçut également maints avertissements, afin que le Traité de Londres fut sauvé.

Cependant, après l'intervention de la Roumanie dans la guerre interalliée, la fin de la campagne, proche, (les Turcs

partis de Tchataldja vers Lulé-Bourgas et Andrinople), le délégué bulgare à Constantinople, M. Natchovitch, tenta un accord direct avec les ministres turcs, désireux d'aboutir à une solution, plus aisée avec la Bulgarie isolée, acculée, qu'avec l'Europe.

L'attitude de la Bulgarie ayant paru suspecte, le gouvernement bulgare renonça à cette entente directe avec la Porte, jusqu'au moment où les Turcs, menaçant d'envahir la Bulgarie méridionale, les Puissances engagèrent elles-mêmes la Bulgarie à reprendre les pourparlers.

Le Traité de Constantinople fixa alors la frontière entre la Bulgarie et la Turquie, de l'embouchure de la Maritza à la mer Noire, formant un arc de cercle autour de Demotika et d'Andrinople, qui restaient aux Turcs.

Ainsi, la Bulgarie acquérait une enclave sur la mer Noire (dans la région Vasiliko et Malko Tirnovo), mais principalement, une bande de territoire, sur la frontière méridionale, comprenant le cours moyen et supérieur de la Stroumitza, Strouma et Mesta ; le bassin de la rivière Arda qui se jette dans la Maritza, près d'Andrinople et la Côte de la mer Egée, entre l'embouchure de la Mesta et de la Maritza avec le port de Dédéagatch.

Du fait que les Turcs gardaient une zone de protection, en avant d'Andrinople, et, que la voie ferrée (venant de Plovdiv pour aboutir à Dédéagatch après avoir suivi la Maritza) restait en partie entre leurs mains, les communications entre la Bulgarie et Dédéagatch s'avéraient précaires, l'accès à la mer Egée insuffisant, mais, au moins était-ce un accès à la mer, point vital, et, le seul avantage notable retiré de la guerre : les autres régions acquises étant peu fertiles, la côte, entre la Mesta et la Maritza, marécageuse.

CHAPITRE II

Le problème de la Thrace d'après le Traité de Neuilly et jusqu'à la Conférence de Lausanne (1922-1923)

1° La Thrace d'après le Traité de Neuilly.

2° Du Traité de Neuilly jusqu'à la Conférence de Lausanne (Administration interalliée), la Conférence de San Remo et le Traité de Sèvres.

1° LA THRACE D'APRÈS LE TRAITÉ DE NEUILLY

Pendant la Grande Guerre, la Bulgarie se rangea du côté des Puissances centrales. Le 6 septembre 1915, elle signa un traité secret avec ces dernières et les déclarations de guerre aux diverses Puissances de l'Entente s'échelonnèrent entre le 6 et le 20 octobre 1915. D'autre part, par l'entremise de l'Allemagne, un accord était intervenu déjà le 3 septembre, entre la Bulgarie et la Turquie, en vertu duquel la Sublime Porte avait cédé le coude de la Maritza jusqu'aux faubourgs d'Andrinople, de sorte que désormais la ligne ferrée menant à Dédéagatch passait entièrement en territoire bulgare.

La rentrée en guerre de la Bulgarie eut une répercussion très importante sur le front d'Orient car elle détenait de grands avantages stratégiques et contrôlait plus ou moins toutes les voies qui mènent de l'Europe centrale vers Constantinople, vers la Méditerranée orientale, et vers le proche Orient.

La Turquie fut sauvée. Sa liaison directe avec l'Autriche et l'Allemagne étant établie, elle pouvait recevoir abondamment des munitions et des renforts. L'Orient fut ouvert aux Allemands jusqu'au golfe Persique et jusqu'au canal de Suez. La Serbie et la Roumanie étant prises à revers furent écrasées. Tous ces changements produits par l'intervention de la Bulgarie amenèrent la création du front à Salonique où les Alliés furent forcés, pendant près de trois ans, de supporter des sacrifices énormes.

La perturbation profonde causée ainsi par le ralliement de la Bulgarie au corps des Puissances centrales peut, dans une certaine mesure, expliquer, sinon justifier, la dureté exclusive du Traité de Neuilly.

D'ailleurs, la guerre déclarée en 1915 n'était pas populaire en Bulgarie. Le renversement de la politique traditionnelle au profit des Autrichiens et des Turcs, contre les Russes, s'était opérée à l'insu des masses. Durant trois ans, les hostilités épuisèrent l'armée bulgare qui finalement dut rester seule en face des forces alliées.

Au mois de septembre 1918, le gouvernement bulgare demanda l'entremise du président Wilson, pour engager les négociations préliminaires de paix avec les Puissances de l'Entente. Cependant le Président des Etats-Unis n'eut pas le temps d'intervenir, la situation intérieure de la Bulgarie ayant gravement empiré.

La Convention d'armistice fut signée le 29 septembre 1918. D'après cette dernière, l'administration bulgare devait continuer à fonctionner dans les régions bulgares occupées à ce moment par les forces de l'Entente, notamment en Dobroudja et en Thrace. Certaines déclarations faites par diverses autorités alliées, la convention militaire secrète par laquelle il était demandé l'aide de la Bulgarie pour une expédition éventuelle

vers Constantinople, laissèrent entendre que ces régions seraient bulgares ou tout au moins soumises à un régime international. Or, l'armée de l'Entente n'eut pas recours à l'aide bulgare n'ayant pas rencontré de résistance sérieuse dans son avance vers Constantinople et ces espoirs commencèrent à s'évanouir.

Avant la signature du Traité de Neuilly, les forces militaires bulgares durent évacuer la Thrace occidentale. En octobre 1919 commença son occupation par les forces de l'Entente. A partir de ce moment, jusqu'à la fin de mai 1920, c'est-à-dire en tout six mois, la Thrace occidentale fut soumise au régime interallié.



La Conférence de Paix réunie à Paris devait élaborer les traités qui mettraient fin à la guerre. De janvier à juin 1919, elle n'eut pas le temps de s'occuper des affaires orientales, c'est-à-dire de la Bulgarie, de la Grèce, de la Turquie et du Proche-Orient. Pendant des mois la Conférence fut absorbée par les préparations du Traité de Versailles, et malgré l'insistance des Italiens à vouloir régler la question de l'Adriatique, elle dut délaissér même les questions de l'Europe Centrale. Lorsque le Traité avec l'Allemagne eut été définitivement rédigé, celui avec l'Autriche passa à l'ordre du jour. C'est seulement quand le traité de Saint-Germain eut été fixé, que l'on put s'occuper du traité avec la Bulgarie.

Il faut remarquer d'ailleurs, que dès le début de 1919, et pendant tout le cours de la Conférence, des Commissions et des Experts travaillèrent sur les questions balkaniques et préparèrent ainsi les éléments indispensables à la décision officielle des Alliés. Seulement ce ne fut qu'en juillet que ces travaux furent assez avancés, et surtout que la Conférence eut

assez de loisirs pour qu'une délégation bulgare put être officiellement convoquée afin de recevoir à Paris les conditions de paix. Selon la procédure qui avait été déjà adoptée avec l'Allemagne et avec l'Autriche, les négociations proprement dites furent exclues d'une manière absolue. La conférence ne comportait aucun débat oral, les délégations des Etats ex-ennemis n'entrèrent en relations avec les représentants de l'Entente que par voie de mémoires écrits. La délégation bulgare arriva à Paris le 25 juillet 1919 et fut logée au Château de Madrid à Neuilly. Elle comprenait cinq plénipotentiaires, dont M. Théodorov et M. Stamboulisky et de nombreux conseillers et experts.

La délégation bulgare attendit du 25 juillet au 19 septembre le texte complet du traité de paix, car les plénipotentiaires des Etats alliés furent accaparés, en juillet et en août, par l'élaboration du Traité de Saint-Germain. Les délégués bulgares pendant ces deux mois d'attente dans le Château de Madrid préparèrent de nombreux mémoires concernant les différentes questions soulevées par la future conclusion de la paix. Dans ces mémoires, ils mirent en lumière le problème bulgare dans son ensemble. Le plus important de ces écrits fut un in-folio de plus de trois cents pages, intitulé « *La Question Bulgare et les Etats Balkaniques* », élaboré déjà à Sofia et qui essayait de prouver les droits de la Bulgarie sur la Dobrondja, la Macédoine et la Thrace, jusqu'à la ligne de Enos-Midia, et cela, à l'aide de nombreux matériaux d'ordre historique, ethnique, économique, etc.

On reproche souvent aux Bulgares la naïveté d'avoir voulu à la conférence de 1919, obtenir tous les territoires qui rentraient dans leurs aspirations nationales, et dont certains n'avaient jamais été possédés par eux depuis la libération de la Bulgarie en 1878. Mais ce reproche n'aurait pu être fait, si

les décisions des vainqueurs avaient porté, même dans une faible mesure, une empreinte des principes wilsoniens comme nous allons le voir plus loin.

En plus de ce mémoire général, la délégation remit aussi des mémoires spéciaux traitant chaque question à part.

Le 19 septembre 1919, les délégués bulgares reçurent des mains de M. Clemenceau le projet définitif du traité. M. Théodoroff, Président de la Délégation bulgare, prononça alors un discours dont nous extrayons les parties suivantes : « Contrai-
« rement aux sentiments de son peuple, à la tradition de sa
« politique et aux intérêts manifestes de son avenir, la Bul-
« garie a été lancée par la contrainte d'un pouvoir néfaste
« dans une guerre insensée. Nous ne perdons pas de vue les
« responsabilités qui nous incombent, de ce fait. Nous en
« concevons, bien au contraire, toute l'étendue et toute la
« gravité. Sans doute, lorsque le temps aura apporté le grand
« apaisement qu'il verse sur les choses du passé, l'histoire
« dira que la politique suivie par le roi Ferdinand et le Cabi-
« net Radoslavov a été, avant tout une violence exercée sur la
« volonté du peuple bulgare »... « Nous avons commis des
« fautes ; nous en subirons les conséquences, dans les limites
« de l'équité, mais il est un châtiment qu'aucun crime ne
« justifie : la servitude. Que cette servitude soit épargnée aux
« populations bulgares ; que dans ces asises historiques inau-
« gurées sous les auspices de la justice pour tous, justice soit
« rendue également à la nation bulgare et à ses droits ! Que
« les grandes nations victorieuses qui ont entrepris de rebâtir
« le monde sur les bases nouvelles annoncées, nous accordent
« le moyen de rebâtir aussi notre petit Etat dans ses limites
« légitimes, car la Bulgarie ne demande rien au delà ! Les
« limites légitimes de la Bulgarie c'est l'histoire, l'ethnogra-
« phie, les actes internationaux qui les ont fixées d'une façon

« péremptoire. Mais puisqu'on les conteste, que les populations intéressées soient appelées à se prononcer elles-mêmes sur leur avenir par la voie d'un plébiscite. Nous nous inclinons devant leur vote, sans reproche ni amertume. Le droit et la justice ont vaincu dans la guerre ; c'est par le plébiscite qu'ils triompheraient définitivement dans la paix. »

Un délai de 26 jours, porté ensuite à 36 jours, fut donné au gouvernement bulgare pour répondre. La délégation bulgare présenta finalement ses dernières observations dans trois mémoires à la mi-octobre. Le 3 novembre 1919, M. Clemenceau remit comme réponse le texte définitif du traité de paix, sans aucune modification sérieuse par rapport au projet primitif.

M. Stamboulisky, qui était à ce moment président du Conseil des Ministres bulgares, signa le traité de paix dans la mairie de Neuilly-sur-Seine. Le Traité de Neuilly entra en vigueur après l'échange des ratifications, le 9 août 1920.



Les frontières de la Bulgarie sont délinées par l'article 27 du traité de Neuilly. Nous n'allons envisager ici que la nouvelle délimitation vers le sud et sud-est, donc vers les régions qui pouvaient assurer à la Bulgarie un accès territorial à la mer libre. Cette frontière sépare les territoires qui, d'après l'article 27 al., seront attribués ultérieurement par les principales Puissances alliées et associées, c'est-à-dire la Thrace occidentale qui est comprise, entre les rivières Mesta et Maritza, et borde la mer Egée. La frontière tracée par l'article 27 suit d'abord la ligne de partage des eaux dans les monts Rhodopes, entre la Maritza d'un côté, sur son cours moyen, et de l'autre, de la Stouma et de la Mesta, et des autres rivières qui

se jettent directement dans la mer Egée. Ce tracé signifiait que la Bulgarie perdait son accès à la mer libre par l'enlèvement de la Thrace occidentale qu'elle possédait déjà, en vertu du traité de Bucarest de 1913. Plus loin vers l'est, l'article 27 reprend en gros la frontière de 1913, entre la Bulgarie et la Turquie, jusqu'à la mer Noire. Le faubourg d'Andrinople, Karaagatch, servant de zone de protection sur la rive droite de la Maritza, et qui appartenait à la Turquie en 1913 et puis à la Bulgarie en vertu du traité de Sofia de 1915, restait dans les limites de la première, sauf une petite rectification au profit de la Bulgarie, entre la Toundja et la Maritza, dans la région de Svilengrad. Sur le côté de la mer Noire, la Bulgarie conservait ses acquisitions de 1913, la région où se trouvent les villes de Vassiliko et de Malko Tirnovo.



Il est intéressant de voir maintenant les frontières de la Bulgarie d'après les conceptions américaines qui avaient le précieux avantages d'être dégagées de toute arrière-pensée politique, et de contenir ainsi une sereine impartialité.

Le point 14 du message du Président Wilson, de janvier 1918, concernant les Balkans était ainsi conçu :

« La Roumanie, la Serbie et le Monténégro devront être évacués et les territoires occupés restaurés économiquement. La Serbie devrait recevoir un libre et sûr accès à la mer. Les relations des divers états balkaniques entre eux devront être réglées par une entente amicale selon les limites historiquement établies de souveraineté et de nationalité. Des garanties internationales pour l'indépendance politique et économique et pour l'intégrité territoriale des divers Etats balkaniques devront être contractées. »

Cette rédaction était visiblement trop vague et ne pouvait aider au tracé des frontières. Cependant, le confident du Président Wilson, le colonel House, à la fin d'octobre 1918, a dressé un commentaire des quatorze points du président et donne de plus grandes précisions. Ce commentaire a servi pour négocier avec les hommes d'Etats européens sur les conditions d'armistice et même sur les bases des traités de paix. Le colonel House, après avoir reproduit le texte du quatorzième point, du message de Wilson, le commente et en ce qui concerne le sujet qui nous intéresse, se prononce dans les termes suivants:

« La Bulgarie devra avoir d'autre part la Thrace jusqu'à la « ligne Enos-Midia, ou peut-être même, jusqu'à la ligne « Midia-Rodosto. »

Dans le commentaire du point treize, du message du Président, le Colonel House indiquait que la politique des Etats-Unis tendait à la création d'une confédération dans l'Europe sud-orientale. Pour l'aboutissement pratique de cette œuvre, il faudrait établir une certaine balance entre les Etats membres de la future Confédération. La Bulgarie, qui serait sans doute l'Etat le moins important, ne devrait pas être quand même trop désavantagée par rapport à ses voisins, pour que les Bulgares apportassent spontanément et loyalement leur appui à la nouvelle organisation internationale.

Le Colonel House étant guidé par le principe des nationalités, son avis de faire attribuer la Thrace occidentale à la Bulgarie était très significatif. D'autre part ses considérations sont intéressantes en ce qu'elles visaient la création d'un ordre nouveau dans les Balkans, basé sur des principes susceptibles d'apporter un apaisement général et durable. Ainsi n'hésitait-il pas à remettre en question le traité de Bucarest de 1913. En ce qui concerne les Détroits, et le commerce international, le Colonel House dans son commentaire du point douze, prévoyait la créa-

tion d'une zone internationalisée, embrassant Constantinople et les rives asiatiques et européennes de la mer de Marmara.



Les éléments nécessaires à l'élaboration des quatorze points du Président Wilson furent fournis par un corps d'experts américains que l'on appela *L'Inquiry* (1).

Ces experts secondèrent aussi le Président à la Conférence de Paix, à Paris. Ils présentèrent des suggestions et des propositions en ce qui concernait les affaires bulgares, et leur travail sur ces questions forma l'objet d'un document intitulé *Outline of Tentative Report*. En général, les recommandations des experts américains concordèrent avec les commentaires du Colonel House. Au chapitre premier du rapport susmentionné, les experts recommandèrent :

1° Que la Bulgarie soit confirmée dans la possession de la bande de territoire sur la mer Egée qui lui avait été attribuée par le traité de Bucarest 1913 (la Thrace occidentale).

2° Que la Bulgarie reçoive des garanties pour son commerce de transit vers les ports de Kavalla et de Salonique.

3° Que la frontière du côté d'Andrinople soit reportée dans la direction de Constantinople, à peu près sur la ligne Enos-Midia (2).

(1) Trois experts américains : MM. Dr. S. E. Mezes, David Hunter Miller et Walter Lippmann devaient s'occuper plus spécialement des affaires balkaniques. — V. BAKER R. St. : *Woodrow Wilson and the World Settlement*, t. III. Document n° 2, pp. 25, 29, 36, 37.

(2) Une quatrième recommandation visait l'attribution de la Dobroudja méridionale à la Bulgarie. — V. David HUNTER MILLER : *My Diary at the Conference of Paris* (With documents), t. IV, Document 246, pp. 251-253.

Après avoir annoncé ces recommandations le rapport donne des détails sur chacune d'elles.

Pour la Thrace occidentale, la portion de territoire que la Bulgarie avait reçue en 1913, était beaucoup moins étendue que ce que désiraient alors les Bulgares. Ils avaient été privés du port de Kavalla, qu'ils avaient réclamé comme pouvant constituer un débouché essentiel pour le commerce de la Bulgarie occidentale. Les experts américains recommandaient de prendre pour la Thrace occidentale la frontière de 1913, c'est-à-dire, d'accorder à la Bulgarie un accès sur la mer Egée, afin d'éviter au commerce bulgare de faire un détour par les Détroits, comme cela serait nécessaire si la Bulgarie n'avait de ports que sur la mer Noire. Sans doute, les Grecs demanderaient que leur fût attribué tout le littoral de la mer Egée et de la mer de Marmara, jusqu'à la mer Noire, mais leur donner la Thrace occidentale serait barrer à la Bulgarie l'accès direct à la mer, et provoquer chez les Bulgares de grands ressentiments qui pourraient même peut-être conduire plus tard à une nouvelle guerre.

Sur le second point c'est-à-dire sur la garantie du transit du commerce bulgare vers Kavalla et Salonique, les experts américains reconnaissaient que la Bulgarie occidentale, et en particulier la région de Sofia, ont leur débouché naturel, non pas vers la mer Noire ou vers Dédéagatch, mais vers Salonique et Kavalla. Dédéagatch, à l'embouchure de la Maritza, était un port beaucoup moins bien outillé que les deux autres. « Il est presque aussi essentiel, disaient les experts américains, pour les Bulgares de disposer de Kavalla et de Salonique, que s'ils habitaient un Etat privé de tout accès à la mer ». Cette liberté de transit devrait être garantie par la Société des Nations, selon les systèmes généraux prévus ailleurs, dans le traité de Versailles, par exemple.

La troisième proposition, celle de reporter la frontière bulgare jusqu'à la ligne Enos-Midia, assez près de Constantinople, était destinée, disaient les experts américains, moins à satisfaire la Bulgarie, qu'à restreindre autant que possible la zone internationalisée, que l'on pensait créer en avant de Constantinople. Il conviendrait, en effet, de ne pas étendre cette zone plus qu'il ne serait strictement nécessaire, pour assurer l'approvisionnement en lait, en légumes, et en eau, de l'ancienne capitale. Une zone trop étendue ne serait propre qu'à créer des embarras pour l'administration internationale. D'ailleurs, les Bulgares pouvaient revendiquer le mérite d'avoir, en 1913, pris Andrinople ; ils avaient perdu beaucoup de monde dans la première guerre balkanique et dans leur effort de chasser les Turcs d'Europe ; probablement, ils oublieraient plus rapidement les torts infligés par le traité de Bucarest, qui les avaient, par la suite, poussés dans les bras des Puissances centrales, s'ils pouvaient obtenir un gain dans la direction du Sud-Est.

Les frontières indiquées ainsi par les experts américains, correspondaient, à peu près exactement, à celles demandées par la Délégation bulgare, dans les différents mémoires qu'elle avait adressés à la Conférence, entre juillet et octobre 1919.

Les délégués bulgares insistaient, tout particulièrement, sur le principe des nationalités, comme étant à leurs yeux, seul capable d'assurer la juste répartition des terres balkaniques.

D'autre part, ils considéraient que l'application de la théorie de l'auto-détermination des peuples par une série de plébiscites, pouvait jeter les bases solides d'une paix durable dans les Balkans. La délégation bulgare demandait le recours au plébiscite, non seulement pour les territoires détachés de la Bulgarie, en vertu de l'article 27 du traité de Neuilly, mais aussi pour les régions qui étaient contestées en 1912-1913, entre

Bulgares, Serbes et Grecs. Cependant, les Bulgares prévoyant l'hostilité de la Conférence à la réalisation de leur proposition aussi radicale, suggérèrent par la suite des solutions plus modérées. En ce qui concerne la Thrace, ils disaient dans leur proposition de repli :

« Mais si, contrairement aux graves motifs invoqués par la « délégation bulgare en faveur de sa thèse, la Conférence « maintient pour la Bulgarie la frontière tracée dans les conditions de paix, la délégation bulgare prie que la Trace occidentale, cédée par la Bulgarie, soit tout au moins érigée « dans son intégrité, en un Etat autonome, indépendant des « Etats balkaniques, et placé sous la protection des principales Puissances alliées et associées, ou de celles entre elles « que la Conférence désignerait. »

La délégation bulgare demandait donc pour la Thrace occidentale, l'application d'un régime analogue à celui de Dantzig ou de la Sarre.



L'orientation générale de la Conférence était très défavorable à la Bulgarie. Les seuls défenseurs des Bulgares étaient les Américains ; or, leur influence diminua graduellement après la conclusion du traité de Versailles. D'ailleurs le Président Wilson, reparti le soir même de la signature de ce dernier traité, pour l'Amérique, dut y mener une campagne difficile pour essayer de faire accepter par l'opinion américaine le traité de Versailles, et la Société des Nations (1).

Préoccupé par des difficultés d'ordre intérieur, le gouvernement américain se désintéressa des affaires européennes, sur-

(1) A la tête de la Délégation américaine, était envoyé un fonctionnaire supérieur du Ministère des Affaires étrangères de Washington.

tout du règlement de la question de l'Europe Sud-Orientale. Le sort de ces régions n'éveillait en Amérique qu'un faible intérêt, sauf en ce qui concernait le Statut futur des Détroits. Cependant, même sur cette dernière question, l'attention des Américains s'était atténuée depuis le refus de l'Angleterre de prêter son entière collaboration à l'établissement d'un régime juridique, susceptible d'assurer la liberté effective des mers.

Evidemment, la Délégation américaine continuait à prendre part aux travaux de la Conférence, mais sa participation était, dépourvue d'influences, et l'appui donné aux demandes bulgares manquait d'efficacité.

C'est pour ces raisons, que le traité de Neuilly fut l'œuvre des puissances européennes avant tout. Ces dernières étaient guidées par d'autres principes que le Président Wilson, et obéissaient à des conceptions politiques qui n'avaient rien de commun aux principes exposés dans le message présidentiel de 1918. En particulier, sur le problème de la Thrace, la Grèce possédait un appui sûr dans la délégation anglaise. L'Angleterre a fait des Grecs à cette époque, « ses soldats en Orient » comme on disait. La question de la Thrace était d'un intérêt vital pour l'Empire britannique, parce qu'elle était en liaison étroite avec le futur statut des Détroits. D'autre part, la délégation japonaise qui participait aussi au Conseil des Cinq ou au Conseil des Dix, suivait la conduite anglaise dans les affaires Européennes.

Venizelos avait, sur la question de la Thrace, l'appui italien, à la suite du règlement des différends gréco-italiens pour la mer Ionienne et l'Albanie. Quant à la France, elle défendait régulièrement les intérêts de ses alliés balkaniques. Enfin, la Conférence, pareillement aux sujétions américaines, visait la création d'une zone internationale autour de Constantinople, zone qui devait être assez restreinte et comprendre seulement

l'extrémité de la presqu'île où se trouvait la capitale ottomane, entre la mer Noire et la mer de Marmara. La Thrace orientale se détachait de cette presqu'île, et son voisinage de la région internationalisée lui attribuait le rôle d'une zone de protection. Ainsi la sécurité des Détroits dépendrait, dans une grande mesure de l'Etat, qui prendrait possession des territoires avoisinant la zone internationale. Dans la solution de cette question, c'est-à-dire dans l'attribution future de la Thrace orientale, la Grande-Bretagne tentait d'appliquer sa politique traditionnelle. De tout temps, elle chercha à soumettre les territoires l'intéressant d'une manière directe, soit à sa propre domination, soit à celle d'un Etat étranger agissant en vertu d'une procuration anglaise.

A ce point de vue, les Bulgares et les Turcs comme ex-ennemis et n'ayant pas la confiance de l'Angleterre, étaient exclus de la liste des possesseurs éventuels de la Thrace Orientale. Il ne restaient que les Grecs, qui pouvaient, de l'avis des Anglais, jouer le plus efficacement le rôle de gardiens de la zone internationalisée, et en effet, la Thrace Orientale leur fut destinée dès 1919. L'attribution de la Thrace Orientale une fois résolue, l'appartenance de la Thrace Occidentale s'ensuivait logiquement, cette dernière province devant établir une liaison territoriale entre Salonique et la Thrace Orientale.

Les Grecs, d'autre part, mus par un idéal politique qu'ils appelaient la « Grande Idée », espéraient être à la veille de sa réalisation, en 1919. Cet espoir apparaît nettement dans le mémoire que M. Venizelos adressa à la Conférence, et qui était intitulé « La Grèce devant le Congrès ». Dans ce document M. Venizelos faisait remarquer que si, contrairement au désir des Grecs de se voir attribuer Constantinople, la Conférence décidait son internationalisation, tout au moins devrait-elle réunir dans un seul Etat, les 7 millions d'Hellènes qui

habitaient autour de la mer Egée, dans la Péninsule balkanique, en Thrace, en Asie Mineure et dans les îles.

Au sujet de la Thrace Occidentale et Orientale, il est donné dans le mémoire l'explication suivante :

« Il est vrai que l'extension des frontières grecques en
« Thrace nécessiterait l'éloignement de la Bulgarie de la Mer
« Egée où elle se trouve depuis les guerres balkaniques, en
« vertu du traité de Bucarest. Mais cet éloignement peut et
« doit se faire en vertu du droit des peuples de décider de leur
« sort, principe qui a été reconnu comme devant servir de
« base à la paix future. En effet, si partant du sommet de la
« Koula, sur la frontière nord-est gréco-bulgare actuelle, on
« suivait le cours de l'Arda jusqu'au confluent de la Maritza,
« et de la frontière turco-bulgare de 1913 jusqu'au cap d'Inia-
« da, on établirait entre la Bulgarie et la Grèce une frontière
« naturelle qui permettrait à cette dernière d'incorporer la
« Thrace. Ce nouveau territoire grec ne refermant qu'une
« infime minorité bulgare de 69.000 habitants, son incorpo-
« ration à la Grèce serait vraiment conforme au principe des
« nationalités. On pourrait peut-être objecter que dans l'espè-
« ce, le principe (1) des nationalités devrait céder devant
« l'intérêt économique de la Bulgarie d'avoir une sortie sur la
« mer Egée. Mais cet intérêt n'est pas assez essentiel pour
« réclamer le sacrifice de l'intérêt capital des populations de
« vivre sous une administration en harmonie avec la cons-
« cience nationale. D'ailleurs le nouveau tracé de la carte
« européenne laissera plus d'un Etat sans accès à la mer : la

(1) Il faut remarquer sur ce point que le recensement effectué par l'administration interalliée en 1920 *seulement dans une partie de la Thrace Occidentale* accusait une majorité de 81.000 Bulgares. Cette statistique d'ailleurs est exempte de tout reproche d'impartialité,

« Tchécoslovaquie, la Hongrie, l'Autriche allemande, peut-
« être aussi la Pologne. Forcément les traités de paix édicte-
« ront de nouvelles règles de droit international assurant à
« ces Etats un débouché commercial sur la mer. Aussi, quoi-
« que la Bulgarie soit déjà riveraine de la mer Noire, et que
« grâce au passage garanti des Détroits, elle devient ouverte
« et libre, la Grèce est cependant disposée à lui accorder un
« débouché commercial sur la mer Egée dans les mêmes con-
« ditions qu'il sera assuré un débouché de commerce aux
« Etats qui n'auront pas accès à la mer. »

Enfin M. Venizelos faisait valoir un argument d'ordre mili-
taire ou naval : « Toutefois, il convient de tenir encore compte
« des enseignements de la guerre sous-marine quand on
« recherche lequel est le plus important et par la suite le plus
« respectable entre l'intérêt de la Bulgarie, de toucher à la
« mer Egée et, celui de la Grèce, de maintenir sa continuité
« territoriale et d'obtenir, par conséquent, son extension en
« Thrace. La Bulgarie est un Etat éminemment continental
« parce que les besoins de sa défense nationale n'exigent pas
« de force navale. Si elle conserve le littoral de la mer Egée,
« elle pourra utiliser Porto-Lagos pour y établir une excellente
« base de sous-marins qui lui permettrait de renverser à son
« profit l'équilibre des forces, entre elle et la Grèce. Cette
« dernière possède en effet près d'un million et demi de popu-
« lations insulaires. En cas de guerre, la Bulgarie avec ses
« sous-marins pourrait, en retardant le transport et la con-
« centration des contingents des îles grecques en Macédoine,
« mettre la Grèce dans une infériorité très dangereuse au
« point de vue de sa défense. »

La Conférence couronna de succès la plaidoirie de M. Veni-
zelos : les frontières bulgares, au sud, furent tracées en gros
d'après ses indications, sauf sur un point : la rivière Arda ne

fut pas prise comme limite entre la Grèce et la Bulgarie, ce que demandaient les Grecs. La nouvelle frontière suivait la ligne de partage des eaux sur les monts Rhodopes, et retrécissait ainsi, la bande côtière donnée à la Grèce.

C'est dans ces conditions que la Bulgarie perdit sa province de la Thrace Occidentale d'une superficie d'à peu près 7.500 kilomètres carrés et dont la population s'élevait approximativement à 220.000 habitants. Cette province était extrêmement importante pour la Bulgarie pour lui assurer l'accès territorial à la mer libre. Pouvait-on rendre cette perte moins sensible, en faisant bénéficier la Bulgarie du système d'internationalisation des voies de communication et des ports, qui avait été déjà appliqué par le Traité de Versailles et de Saint-Germain ? La réponse à cette question fera l'objet de la dernière partie de notre ouvrage. Toujours est-il, que M. Venizelos proposait déjà de pareilles facilités à la Bulgarie, et il proposait, en particulier, d'assurer une liaison par voie ferrée, entre les chemins de fer bulgares et le port de Kavalla, qui est le débouché naturel pour la région de Sofia, et, en général, pour toute la Bulgarie occidentale. Les Grecs offraient aussi la création d'une zone franche bulgare dans le port de Salonique, pareille à celle qu'ils avaient déjà accordée aux Serbes en 1913. La Conférence n'avait pas négligé complètement les intérêts économiques de la Bulgarie, mais les dispositions insérées dans l'article 48 du Traité de Neuilly étaient trop vagues, et surtout, ne donnaient pas une solution immédiate de la question.

« 1° La Bulgarie renonce en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits et prérogatives dans le territoire de la Thrace, qui appartenait à la monarchie bulgare et qui est situé au delà des nouvelles frontières de la Bulgarie, telles qu'elles sont décrites à l'article 27, paragraphe 3 ;

« 2° La Bulgarie s'engage à reconnaître les dispositions que

les principales Puissances alliées et associées prendront relativement à ces territoires, notamment, en ce qui concerne la nationalité des habitants ;

« 3° Les principales Puissances alliées et associées s'engagent à ce que la liberté des débouchés économiques de la Bulgarie sur la mer Egée soit respectée ;

« 4° Les conditions de cette garantie seront fixées ultérieurement. »

L'article 48 dans sa partie relative aux débouchés économiques de la Bulgarie est resté lettre morte. Cette question a été soulevée encore par le Traité de Sèvres, et à la Conférence de Lausanne comme nous allons le voir plus loin.

D'autre part, l'attribution de la Thrace occidentale réservée dans le Traité de Neuilly, après la signature du Traité, fut confiée à l'administration d'un corps militaire interallié qui l'occupa sous le commandement d'un général français, le général Charpy.

2° DU TRAITÉ DE NEUILLY JUSQU'A LA CONFÉRENCE DE LAUSANNE

I. — *L'administration interalliée*

La Bulgarie, ayant renoncé à la Thrace occidentale en faveur des principales Puissances alliées, ces dernières, en vertu de l'article 48 du Traité de Neuilly décidèrent en octobre 1919, l'occupation de la province par des forces armées interalliées. En fait l'administration de la Thrace fut conférée presque exclusivement aux autorités militaires françaises sous le commandement du général Charpy. Le caractère interallié de l'occupation fut simplement souligné par la présence d'une compagnie italienne et d'un peloton de cavalerie hindoue.

Cette constatation oblige à considérer le régime auquel fut soumise la province égéenne, dès la fin de 1919 jusqu'au mois de mai 1920, comme une œuvre purement française.

La Thrace, à cette époque était peuplée de plusieurs groupes ethniques séparés les uns des autres par des différences profondes quant à leur mentalité et leurs principales occupations économiques. Les Bulgares qui formaient la majorité de la population (d'après la statistique même du corps interallié) étaient presque exclusivement des agriculteurs, les Turcs des petits artisans et cultivateurs, les Grecs, citadins et commerçants, les Juifs et Arméniens, négociants et banquiers. La guerre avait empêché une union créatrice entre les différents éléments producteurs de la province, union qui aurait pu amener la prospérité de la Thrace, dotée par ailleurs de riches ressources naturelles. D'autre part, l'attente d'une solution définitive du statut toujours remis en question du pays, épuisait inutilement les forces vitales de la population.

Enfin, les derniers événements politiques avaient suscité des haines de race et de religion. Toutes ces considérations montrent les difficultés énormes auxquelles devait faire face l'autorité française.

Six bataillons et un régiment de cavalerie française occupèrent la Thrace occidentale qui fut divisée en six districts, à la tête de chacun desquels se trouvaient un contrôleur militaire français et un administrateur civil, pris dans le groupe national dominant dans la région.

Le gouverneur, le général Charpy, résident à Gumuldjina, était assisté d'un bureau politique et administratif. A la tête de chacun des services publics, se trouvaient en outre, un directeur et un haut personnel français, formé d'officiers et de spécialistes civils,

L'administration ainsi organisée, donna les résultats les plus brillants.

L'enseignement et les divers cultes jouirent d'une liberté complète. Ces deux problèmes en Thrace, comme dans tout l'Orient, étaient indivisibles. L'Ecole et l'Eglise étaient intimement liées, et devaient être soumises au même régime. Par un décret du 26 novembre 1919, le gouvernement interallié introduisit donc en Thrace, le principe de la séparation *de l'Eglise et de l'Etat*, et de la liberté de l'enseignement abandonnée à l'initiative privée. Cette solution fut la seule susceptible d'assurer le développement culturel dans une liberté complète, et le respect réciproque des divers éléments ethniques dont les différence de religion et de race s'opposaient à toute unification.

La justice fut réorganisée et confiée aux contrôleurs militaires des districts, dont l'impartialité sut gagner la confiance de la population. Dans le domaine matériel aussi, on dut au régime français des bienfaits appréciables dans cette région, si éprouvée par plusieurs guerres successives. Des travaux publics furent entrepris, et donnèrent un commencement de culture matérielle, indispensable à un pays civilisé. Des ponts, des routes, donnèrent une nouvelle impulsion à la vie économique de la région. La lutte contre le paludisme fut organisée avec beaucoup de clairvoyance.

Pendant les sept mois que dura l'occupation, les finances publiques furent assainies, et à la fin du régime intérallié, les recettes donnèrent un excédent de six millions de lévas.

La population de la Thrace ressentit vivement tous ces bienfaits, résultat précieux de l'effort méritoire de l'administration française. Spontanément, le 4 avril 1920, une manifestation émouvante fut organisée à l'égard de la France, et une pétition fut adressée au Quai d'Orsay, où cent mille personnes demandèrent l'autonomie de la Thrace, sous le contrôle fran-

çais. De même, un mémoire fut soumis à l'attention de la Conférence de San Remo, réclamant l'autonomie de la région, au nom de 86 communes sur 92.

Quoique les événements politiques ne donnèrent pas plus tard satisfaction aux justes aspirations de la population de la Thrace ; l'œuvre française dans cette contrée malheureuse, restera pour toujours, un monument historique manifestant l'esprit éclairé et impartial des français.

Le 28 mai 1920, le général Charpy quitta la province égéenne, qu'il avait administré pendant les quelques mois de l'occupation interalliée, avec tant d'habileté. Le rapport officiel français signale qu'avant même l'arrivée des troupes grecques, les Bulgares « quittèrent la rage au cœur, le pays où ils avaient espéré rester sous un régime autonome, dont ils avaient pu apprécier les bienfaits ».

Après l'évacuation de la Thrace par l'armée française, commença l'exode douloureux des Bulgares et des Turcs. Des villages entiers furent ainsi dépeuplés et leurs habitants s'enfuirent chercher une meilleure fortune dans leur patrie respective (1).

II. — *La Conférence de San Remo et le Traité de Sèvres*

Le Traité de Neuilly confiait la Thrace Occidentale aux principales puissances alliées et associées. L'article 48, alinéa 2, mettait, d'autre part, le sort définitif de cette province dans les

(1) Un observateur impartial, un Suisse, M. Raoul Sigriest, a donné un tableau pénétrant de cette fuite précipitée dans la *Gazette de Lausanne*. Au sujet de la Thrace interalliée, on peut consulter *La Thrace Occidentale administrée par la France*, de M. J. BOURCART, chef de service dans l'administration interalliée, et aussi le livre de M. Yvan ALTIMOFF, fonctionnaire, dans la même administration, intitulé : *La Thrace Interalliée*.

maines des mêmes puissances, dont la décision était d'avance approuvée par la Bulgarie (art. 48, al. 2) : « La Bulgarie s'engage à reconnaître les dispositions que les principales puissances alliées et associées prendront relativement à ces territoires (la Thrace Occidentale) notamment, en ce qui concerne la nationalité des habitants.

L'attribution politique de la Thrace, tant occidentale qu'orientale, devait être décidée en rapport avec les grands problèmes de la politique internationale. Les Américains qui, comme nous l'avons vu, préconisaient la domination bulgare sur ces territoires, se sont désintéressés plus tard du règlement des questions européennes, soit à cause des difficultés intérieures, auxquelles devait faire face le président Wilson, soit à la suite de leur déception de voir assurer une fois pour toutes la liberté effective des mers, proclamée par Hugo Grotius, et qui avait reçu depuis, de larges applications pour être considérée comme une institution objective du droit international public. Cependant, la liberté des mers ne pouvait donner une entière satisfaction aux Etats-Unis, vu son caractère précaire devant la grande force maritime de l'Angleterre. Or, cette dernière ne voulait à aucun prix abandonner sa position avantageuse.

La Grande-Bretagne, en outre, ne tenait pas à voir les Français installés définitivement en Thrace. Et, la France qui venait d'occuper Francfort, par la force des choses, devait chercher l'appui anglais dans le règlement des affaires allemandes.

En somme, l'Angleterre avait la liberté entière de régler la question d'Orient, en tenant compte de ses intérêts vitaux. Dominant les Détroits, le moment était venu pour elle de réaliser sa politique traditionnelle.

La Grande-Bretagne poursuivait inlassablement la création des conditions propres à assurer sa domination effective sur

les Détroits. On recourut tout d'abord à leur internationalisation, sous le contrôle de l'Angleterre, de la France et de l'Italie, qui devaient assurer aussi leur surveillance militaire. Cette solution cependant, aurait rendu nécessaire l'immobilisation d'énormes forces armées, et entraîné des dépenses considérables, sans que le danger de complications éventuelles eût été complètement écarté.

Pour la sécurité des Détroits et de Constantinople, des garanties territoriales devaient en outre être créées. Ici, entraient en jeu le sort politique de la Turquie et de la Thrace. Cette situation internationale fut habilement utilisée par la Grèce, en la personne de son représentant M. Venizelos. Ce dernier réussit à persuader l'Angleterre de la loyauté grecque, et à la convaincre que l'armée de son pays réaliserait effectivement les desseins anglais dans le Proche-Orient. Le succès de l'homme d'Etat grec fut autant plus facile que le gouvernement anglais n'avait pas confiance dans l'évolution future de la politique bulgare.

En effet, à la conférence de San Remo, qui arrêtait les points essentiels à imposer à la Turquie comme conditions de paix, après un accord secret entre l'Angleterre et la Grèce, il fut décidé d'attribuer à cette dernière, toute la Thrace Occidentale, comme la Thrace Orientale, sauf Constantinople et sa banlieue. Cette décision fut prise en avril 1920. Le Traité de Sèvres, qui sanctionne ces décisions fut signé trois mois plus tard, le 10 août 1920, mais ne fut jamais ratifié.

Le Traité de Sèvres n'étant pas ratifié, il en résulta que le transfert de la « souveraineté » sur la Thrace Occidentale ne put être opéré ; la province continua à être sous la domination des principales Puissances Alliées et Associées, parmi lesquelles la Grèce ne fut pas comprise.

Cependant, l'armée grecque commença l'occupation de la

province, dès le retrait du corps militaire interallié, en mai-juin 1920. Etant donné ces considérations, la Grèce n'a eu en Thrace qu'une domination de fait — du point de vue juridique — et les droits restreints qui en découlent. Ce fait fut d'ailleurs mis en avant par les mêmes Puissances Alliées et Associées, qui lui avaient conféré le mandat sur la province égéenne. Le gouvernement grec, après son installation dans le pays, commença à enrôler les habitants. Cela provoqua des protestations de la part des Bulgares, qui adressèrent une plainte à la Conférence des Ambassadeurs. Celle-ci s'occupa de la question, et, statua par une résolution du 17 août 1921, conçue dans les termes suivants : « Il est décidé que les Principales Puissances Alliées, en *leur qualité d'Etats cosouverains* de Thrace, inviteront le gouvernement grec à mettre immédiatement un terme à l'enrôlement des habitants de la Thrace d'origine bulgare, et à libérer, sans retard, ceux de ces habitants, qu'elle aurait déjà enrôlé, contrairement au traité de Neuilly. » Mais cette décision des Puissances Alliées ne reçut pas une application pratique.

La Conférence de San Remo attribua à la Grèce, la Thrace Orientale jusqu'à Tchataldja, c'est-à-dire jusqu'aux portes mêmes de Constantinople. Dès que la nouvelle fut connue, un mouvement nationaliste prit dans cette contrée une ampleur impressionnante, mais, étant épuisée par une suite de guerres ininterrompues, la population ne put empêcher l'occupation de la contrée par l'armée grecque. Cette dernière entra à Andrinople le 25 juillet 1920.



Dans l'article 48, al. 3 du Traité de Neuilly, les principales Puissances Alliées et associées prirent l'engagement d'assurer la liberté des débouchés économiques de la Bulgarie sur la

mer Egée. Cet engagement fut souligné encore une fois dans la lettre que M. Georges Clemenceau adressa au président de la délégation bulgare, à la Conférence de la Paix à Paris. Dans ce document, il était dit que les conditions de paix, imposées à la Bulgarie, étaient de nature à lui assurer un développement pacifique et à lui permettre de rétablir sa vie économique normale.

Dans le Traité, relatif à la Thrace, et signé à Sèvres le 10 août 1920, entre l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon d'une part, et la Grèce d'autre part, les principales Puissances Alliées et Associées insérèrent certaines dispositions, ayant pour but notamment de garantir l'accès de la Bulgarie à la mer Egée. Pour le moment nous exposerons simplement ces dispositions et ce n'est que dans la dernière partie de notre étude qui nous allons les analyser plus en détail, sur le plan juridique, et à la lumière des nécessités matérielles.

L'article 4 de la dite Convention est ainsi conçu :

« En vue d'assurer à la Bulgarie le libre accès à la mer
« Egée, la liberté de Transit lui est reconnue sur les territoires
« et dans les ports attribués à la Grèce en vertu du présent
« traité.

« La liberté du Transit est celle qui est définie à l'article 212
« du Traité de Paix avec la Bulgarie jusqu'à ce qu'une con-
« vention générale soit conclue à ce sujet, après quoi les
« dispositions de la nouvelle Convention y seront substituées.

« Des conventions particulières, entre la Grèce et la Bul-
« garie ou les administrations intéressées, détermineront les
« conditions de l'exercice de la faculté ci-dessus accordée et
« régleront notamment le mode d'utilisation des ports y
« existant, sous réserve de l'article 5, ainsi que l'établisse-
« ment des services et tarifs internationaux des billets et
« lettres de voitures directes et l'application des dispositions

« complémentaires de la convention de Berne du 14 octobre 1890, jusqu'à son remplacement par une convention.

« La liberté de Transit s'étendra aux services postaux, télégraphiques et téléphoniques. »

Cet article accorde donc à la Bulgarie le bénéfice du régime concernant la liberté du transit et des communications, établi en Allemagne, Autriche, Hongrie et Bulgarie, en vertu des traités de paix. Il prévoit aussi la conclusion d'accords particuliers entre la Grèce et la Bulgarie, visant les modalités d'application de ce régime. L'article 4 prend ces dispositions, sous réserve d'une convention générale à conclure plus tard, qui effectivement, a été signée en 1921, à Barcelone, comme nous allons le voir plus tard. En somme, cet article met à la disposition du commerce extérieur bulgare tous les ports de la Thrace Occidentale, dans le cadre d'un régime général, sans aucune garantie particulière.

D'autre part, le port de Dédéagatch est déclaré d'intérêt international. « Les ressortissants, les biens et les pavillons de tous les Etats, membres de la S. D. N., jouiront à Dédéagatch de l'entière liberté d'utilisation du port. Ils seront sous ce rapport et à tous les égards, traités sur un pied d'égalité, notamment en ce qui concerne toutes facilités de stationnement, de chargement et de déchargement, les droits et charges de tonnage, de quai, de pilotage, de phare, de quarantaine et tous droits et charges analogues de quelque nature qu'ils soient » (art. 6).

Il ne sera apporté à la circulation des personnes et navires aucune entrave. Toutefois, des exceptions sont admises pour la bonne application des lois douanières, sanitaires et celles réglementant l'émigration et l'immigration. Les redevances en raison de l'utilisation du port ou de ses accès seront perçues sur la base d'égalité parfaite, et devront être proportionnées

aux dépenses nécessaires à l'administration et à l'entretien du port. L'égalité absolue entre les différents pavillons, y compris le pavillon national, constitue l'essence même du régime appliqué aux ports déclarés d'intérêt international. Cependant, cette égalité est plutôt théorique et d'autant plus difficile à appliquer, que le port envisagé n'a pas une vocation internationale, c'est-à-dire ne constitue pas une place où le commerce de plusieurs Etats est concentré. Malheureusement c'est le cas de Dédéagatch dont le développement en outre sera volontairement entravé par le gouvernement grec afin d'éviter la concurrence nuisible à d'autres ports helléniques d'une réputation déjà établie.

Il faut remarquer cependant que le Traité de Sèvres, relatif à la Thrace, a donné pour le commerce extérieur bulgare certaines garanties spéciales, très insuffisantes, mais dépassant le cadre des facilités accordées par le régime général. Ainsi, l'article 5 stipule l'octroi à bail à la Bulgarie, à perpétuité, (si un terme n'est pas fixé par la S. D. N.), d'un espace dans le port de Dédéagatch qui sera affecté au transit direct des marchandises en provenance ou à destination de cet Etat.

« La délimitation de l'espace... son mode d'exploitation et
« en général toutes les conditions de son utilisation, y compris son prix de location, seront fixés par une commission
« composée de : un délégué de la Bulgarie, un délégué de la Grèce et un délégué désigné par la S. D. N. Ces conditions pourront être révisées tous les dix ans dans les mêmes
« formes. »

Le régime auquel sera soumise cette zone est celui des zones franches, c'est-à-dire une certaine parcelle du port, au point de vue douanier, cesse de faire partie du territoire de l'Etat. Cette institution, suivant les modalités d'application pratique, d'ailleurs infiniment variées, peut donner plus ou

moins de satisfaction aux bénéficiaires de la zone franche. Les dispositions du Traité de Sèvres ressemblent à celles des articles 363 et 364 du Traité de Versailles qui accordent, à bail, à l'Etat tchécoslovaque, pour une période de 99 ans, des espaces placés sous le même régime dans les ports de Hambourg et de Stettin.

Les stipulations des deux traités, sur le point qui nous intéresse, encourent le même reproche, qui est, de ne pas avoir résolu le problème délicat de la réglementation du transit, en provenance et à destination de la zone franche, des marchandises étrangères à travers le territoire du pays souverain de la zone.

Le Traité de Sèvres ne donne aucune précision sur le régime auquel sera soumise la voie ferrée, allant de la frontière bulgare à Dédéagatch. Pourtant c'est une question primordiale pour la réalisation de l'accès bulgare à la mer Egée. La convention ne prévoit pas, d'autre part, les modalités pratiques de l'exploitation de la zone. Les indications sur ce point, des articles 11 et suivants, sont très incomplètes : « Les facilités accordées dans la zone pour la construction « et l'utilisation des magasins, ainsi que pour l'emballage ou « le déballage des marchandises, devront répondre aux nécessités du moment. Tout produit dont la consommation aura « été autorisé dans la dite zone sera exempté de droit de « douane, d'accès ou d'autres, de quelque nature que ce soit « sauf le droit de statistique. »

« A défaut de dispositions contraires du présent traité, la « Grèce aura la faculté d'autoriser ou d'interdire les fabrications dans la dite zone » (art. 11).

L'article 15 stipule que les différends qui viendraient à s'élever relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions concernant le régime auquel sera soumis le port

et la zone seront réglés dans les conditions fixées par la S. D. N. Le même article prévoit une procédure d'urgence pour les différends relatifs à l'exécution des travaux, susceptibles de compromettre les facilités d'utilisation du port de Dédéagatch.

La fin de l'article 16 est ainsi conçue :

« Si la Bulgarie en fait la demande au Conseil de la
« S. D. N., une commission internationale sera nommée,
« composée de cinq membres, respectivement nommés par
« la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Grèce et la Bul-
« garie. Cette commission sera chargée d'assurer en ce qui
« concerne Dédéagatch et l'accès à ce port, l'exécution du
« régime prévu. Toutes contestations, ayant trait au dit ré-
« gime seront réglées d'urgence par la dite commission, qui
« prendra ses décisions à la majorité des voix.

« Au cas où l'un des intéressés désirerait en appeler de ces
« décisions, l'appel sera envoyé à telle autorité compétente
« de la S. D. N. En attendant les décisions de cette autorité
« compétente, la décision de la commission internationale
« recevra exécution. »

CHAPITRE III

Le problème de la Thrace à la Conférence de Lausanne

1° Les frontières de la Thrace Orientale.

2° L'accès de la Bulgarie à la mer Egée.

Le Traité de Sèvres, du 10 août 1920, accordait à la Grèce toute la Thrace Orientale et Occidentale et des territoires en Asie Mineure, notamment la région de Smyrne avec les îles environnantes. Cependant, un nouveau gouvernement turc, rapidement improvisé, refusa catégoriquement d'accepter les stipulations territoriales du Traité. Kemal Pacha qui se mit à la tête du mouvement révolutionnaire, entreprit des opérations militaires dans la direction de Constantinople, où on exerçait une forte pression sur le gouvernement légal et sur le Sultan, pour faire agréer le Traité de Sèvres par les Turcs. La Grèce, qui était directement intéressée dans la solution du problème d'Orient, à cause des énormes acquisitions territoriales, qui lui avaient été promises, commença à agir en qualité de représentant des principales Puissances Alliées et Associées. Le gouvernement grec avait déjà fait débarquer, dès le mois de mai 1919, une forte armée sur les rives de l'Asie Mineure, mais, à la suite d'une série d'insuccès, essuyés par cette armée, survint la défaite définitive, près de la rivière de Sacharia. Après avoir ainsi réduit à l'impuissance les forces

armées de la Grèce, les Turcs de Kemal Pacha réalisèrent une avance sur Constantinople et menacèrent les territoires environnant les Détroits, occupés militairement par les Alliés. La France et l'Italie retirèrent leurs armées de Tchana-Kalé (la côte asiatique des Dardanelles). Le moment fut critique, et l'Angleterre mise devant ce dilemme : soit d'entreprendre une guerre que les circonstances imposaient, soit de renoncer à ses positions si avantageuses dans le Proche-Orient, et de capituler devant la nouvelle force turque. La Grande-Bretagne rechercha un appui diplomatique auprès de ses alliés qui tout en restant dans le cadre des obligations créées par l'Entente, furent simultanément alliés à la Turquie, avec laquelle la France même avait signé un accord.

A Smyrne, il y eut des pourparlers entre le représentant français Franklin-Bouillon et Kemal Pacha pour la conclusion d'un armistice. Le 13 octobre 1922, fut signé le Traité préliminaire de Moudania. D'après ce Traité, la Grèce dut évacuer l'Asie Mineure, et à la Turquie il fut promis la Thrace Orientale (Andrinople compris avec son faubourg de Karaagatch (1).

Après ces événements politiques, l'Angleterre, la France et l'Italie dans une note du 23 septembre 1922, invitèrent les puissances intéressées dans les affaires turques à une Conférence. Cette dernière inaugura ses travaux, le 21 octobre 1922, à Lausanne. Ainsi, pour la première fois après le Congrès de Berlin de 1878, la Question d'Orient fut évoquée de nouveau devant les Grandes Puissances. A la Conférence de Lausanne

(1) Documents diplomatiques, Conférence de Lausanne, T, I, pp. 33-34.
« Considérant qu'au point de vue militaire la place d'Andrinople comprend son faubourg de Karaagatch et la ceinture de forts, ceux de la rive droite de la Maritza inclus ». Général Monbelli.

prirent part les représentants de l'Italie, de l'Angleterre, de la France et du Japon. Les Etats-Unis envoyèrent seulement un observateur. La Russie était exclue des délibérations de la Conférence, mais pouvait participer dans le règlement du problème des Détroits, à titre consultatif uniquement (1). Parmi les Etats Balkaniques, seules, la Yougoslavie, la Grèce et la Roumanie, prirent part au débat sur un pied d'égalité. La Bulgarie ne fut admise, que pour exposer ses revendications relatives à l'accès à la mer Egée, et à la question des Détroits.

Les problèmes que la Conférence de Lausanne devait résoudre étaient au nombre de trois :

1° Les frontières de la Thrace Orientale et l'accès de la Bulgarie à la mer Egée ;

2° Le régime des Détroits ;

3° Questions générales d'ordre financier et économique (réparations, dettes publiques, concessions, etc., etc.).

La question primordiale fut sans doute celle des Détroits. Les Turcs comptaient beaucoup sur l'appui de la France et de l'Italie dans l'établissement du régime auquel on devait soumettre les Dardanelles et le Bosphore. Mais ils éprouvèrent à cet égard une amère déception. La France et l'Italie, au lieu de soutenir le gouvernement turc d'une façon pleine et entière sur les Détroits, appuyèrent fortement la demande anglaise de leur démilitarisation, ce qui fut décidé d'ailleurs.

Dans un premier paragraphe nous allons envisager le problème des frontières de la Thrace Orientale et la solution qui en fut donnée par la Conférence, la question étant de la plus haute importance pour la réalisation effective de l'accès bulgare

(1) Quoique non reconnue par les puissances, la Russie signa la Convention sur les Détroits.

à la mer Egée. Un second paragraphe sera consacré à l'étude des revendications bulgares relatives à cet accès, qui furent soumises à la Conférence de Lausanne et les différentes solutions préconisées par cette dernière.

Pour le moment, nous exposerons simplement la manière dont ces questions furent débattues et résolues par la Conférence, et ce n'est que dans la troisième partie de l'ouvrage, que nous nous efforcerons de les envisager sur le plan juridique et eu égard aux nécessités matérielles.

1° LES FRONTIÈRES DE LA THRACE ORIENTALE

Les premières séances de la commission territoriale, sous la présidence de Lord Curzon, furent consacrées à l'examen des frontières de la Thrace Orientale.

La décision des Puissances Alliées et Associées de revenir sur le Traité de Sèvres et de rétablir la domination turque en Thrace Orientale, créait des conditions très favorables à un accès libre de la Bulgarie sur la mer Egée. En effet, la frontière gréco-turque, à l'ouest, devait suivre le cours de la Maritza, et il eût été infiniment plus aisé de donner des garanties internationales effectives le long d'une frontière, qu'à travers le territoire d'un même Etat. Ainsi la voie ferrée longeant la rivière et aboutissant au port de Délégatch, aurait pu être soumise à l'administration directe de la S. D. N., ce qui aurait donné à la Bulgarie des garanties réelles, et d'autre part, la Grèce n'aurait subi au profit d'un organisme international, que des sacrifices territoriaux insignifiants, largement compensés par un apaisement durable dans les Balkans.

Cependant, cette solution fut rendue difficilement réalisable, non seulement à la suite du refus grec, mais aussi par

la demande turque de dominer une *petite parcelle de territoire*, à l'ouest de la Maritza, notamment Karaagatch. L'inconvénient de cette revendication turque, en ce qui concerne la Bulgarie, était grand. Le chemin de fer qui conduit de la frontière bulgare à Dédéagatch, aurait passé ainsi par le territoire de deux Etats, la Grèce et la Turquie.

Ismet Pacha, le premier délégué turc, invoqua différents arguments à l'appui de sa demande : les promesses formelles faites au moment de la conclusion du Traité préliminaire de Moudania, de la part des délégués britanniques et italiens (V. *supra*) la non-ratification du Traité de 1915 avec la Bulgarie, en vertu duquel fut cédé le territoire en question à ce pays, et surtout Ismet Pacha mettait en avant la considération, que sans Karaagatch, la Maritza ne pouvait être considérée comme la frontière naturelle, tant désirée par les Puissances balkaniques, car la rivière coupait la ville d'Andrinople de son faubourg, qui lui assure la liaison ferroviaire internationale.

Lord Curzon, le délégué britannique, s'opposa catégoriquement à cette revendication turque. Il affirma que Karaagatch n'est pas la seule gare d'Andrinople. Il existe une autre gare, sur l'autre rive de la Maritza, au delà du pont, reliée par un embranchement à la ligne principale de Karaagatch. La voie ferrée, dans ces conditions, pourrait être placée sous une sorte de contrôle international, exercé par une commission ou un organisme analogue.

« Le chemin de fer en question, continua Lord Curzon, n'intéresse pas la Turquie seulement, il est d'un intérêt égal pour la Bulgarie et pour la Grèce. Si Karaagatch était remis à la Turquie, un saillant turc serait créé, qui intercepterait la voie ferrée, et qui ultérieurement, pourrait être utilisé pour des vues agressives contre la Bulgarie » (1).

(1) Voir Documents diplomatiques, *Livre Jaune Français*, Conférence de Lausanne, T. I, 1923, p. 27.

M. Venizelos, le représentant grec, invoqua aussi les intérêts bulgares pour s'opposer à la revendication turque. D'après lui, la gare de Karaagatch est d'une grande importance pour le trafic de la Bulgarie vers Dédéagatch, ce qui n'est pas le cas avec Andrinople, reliée à Constantinople par une voie ferrée indépendante. La dernière ville est le débouché naturel d'Andrinople.

Lord Curzon affirma, en outre, que la Turquie ne pouvait prétendre à des territoires qu'elle ne possédait pas avant l'armistice de Moudania, du 13 octobre 1922. Or, elle avait volontairement renoncé à Karaagatch par le Traité turco-bulgare de 1915. L'essai de Lord Curzon de donner un autre sens aux déclarations faites aux Turcs, par les généraux Monbelli et Harington, fut sans résultat.

Le délégué turc ne céda en rien de ses prétentions. Mais le projet de Traité de Paix mis à la signature des délégués, le 31 janvier 1923, ne donna pas satisfaction à la revendication turque.

Cependant, des dissentiments profonds se manifestèrent à propos des questions financières et économiques, auxquelles la France était la plus intéressée. En risquant l'interruption des négociations et la reprise des hostilités, la Turquie refusa catégoriquement l'acceptation des clauses relatives à la question de Mossoul, et déclina résolument le paiement des dettes contractées par l'ancien gouvernement ottoman. Effectivement, les négociations furent interrompues, le 4 février 1923.

Après de nouveaux sondages diplomatiques, le 23 avril 1923, une nouvelle Conférence de Lausanne fut convoquée. Cette fois, la France préoccupée de la Ruhr, et pour gagner l'appui anglais, était prête à toutes les concessions.

Enfin, les négociations furent closes par la signature du Traité de Paix de Lausanne, le 24 juillet 1923. L'article 27

de ce Traité accordait le territoire de Karaagatch à la Turquie.

Par conséquent, un accès éventuel de la Bulgarie à la mer Egée, doit emprunter le territoire des deux Etats, car le sail-lant Karaagatch intercepte la voie ferrée qui mène de la fron-tière bulgare au port de Dédéagatch.

La cession de Karaagatch aux Turcs coupa la ligne de che-min de fer, allant de la frontière bulgare vers Dédéagatch ou vers Constantinople, en trois parties, dont deux, situées en territoire grec, et l'autre en territoire turc.

Le gouvernement turc demanda, le 27 avril 1925, à la Conférence de Lausanne, qu'on lui assure la liberté du transit à travers les zones grecques.

La commission d'experts, nommée pour étudier cette ques-tion, décida d'ajouter un article complémentaire à la Conven-tion relative aux frontières de la Thrace, laquelle devait être annexée au Traité de Lausanne.

Dans cet article, il fut stipulé que les voyageurs utilisant le chemin de fer menant à Constantinople seraient exempts de formalités de passeport et de douane. Un commissaire, spécialement nommé par le Conseil de la S. D. N., devait veiller à la bonne application de ce régime.

La Bulgarie (qui ne fut représentée à la deuxième Confé-rence de Lausanne que par un observateur) demanda à ce que la Turquie, qui interceptait la voie ferrée menant de la fron-tière bulgare à Dédéagatch, prenne des engagements sembla-bles à ceux des grandes puissances, relatifs à l'accès bulgare sur la mer Egée.

Cette demande paraissait d'autant plus naturelle, que la Turquie, n'étant pas signataire du Traité de Neuilly, n'était pas obligée d'accorder des facilités pour la réalisation de cet accès.

Pour cette raison, l'observateur bulgare exigea que la Turquie soit liée par les stipulations de l'article 48 du dit traité.

La Conférence déclara, que l'article complémentaire élaboré par la Commission spéciale, devait prévoir aussi la liberté du transit bulgare à travers la zone turque de Karaagatch, et, à cet effet, il fut décidé que la Bulgarie profiterait, quant à son transit, du contrôle exercé par le Commissaire spécial de la S. D. N.

Cependant, la Commission d'experts modifia la rédaction de l'article complémentaire, en y incorporant un nouvel alinéa, où la Turquie souscrivait, en ce qui concerne le transit à travers la partie de son territoire, situé sur la rive droite de la Maritza, aux engagements qui résultent pour la Grèce de l'article 212 du Traité de Neuilly, et de l'article 4 du traité signé à Sèvres, le 10 août 1920, entre l'Angleterre, la France, l'Italie, le Japon et la Grèce.

Les experts de la Commission spéciale, au lieu de prévoir un engagement indépendant de la Turquie, en ce qui concerne le transit bulgare, relièrent cette question au problème de l'accès de la Bulgarie à la mer Egée, à travers le territoire grec.

Si la Bulgarie avait signé la convention relative aux frontières de la Thrace, convention où se trouvait inséré l'article complémentaire, elle aurait reconnu d'une manière indirecte, que les obligations des grandes Puissances envers elle, — prévues par l'article 48 du Traité de Neuilly — se trouvaient remplies, ce qui n'était pas le cas, comme nous le verrons plus tard.

Le gouvernement bulgare, pour éviter cette éventualité, refusa de signer la convention relative aux frontières de la Thrace, tant que l'article en question, y figurerait.

La Conférence de Lausanne fut obligée de retrancher de

cette convention, l'article complémentaire (1) afin qu'elle fût signée par la Bulgarie. •

Ainsi, cette dernière, ne possède-t-elle aucun engagement juridique de la part de la Turquie, quant au transit bulgare, à travers la zone de Karaagatch.

★ ★

Une autre question en relation avec le problème de l'accès à la mer Egée pour la Bulgarie doit être envisagée dans ce paragraphe, notamment la démilitarisation des frontières de la Thrace Orientale.

Le succès des armées turques fit sortir la Turquie du rang des Puissances vaincues par l'Entente, à la suite de la Grande Guerre. Le plan primitif des Puissances Alliées et Associées fut de rejeter l'Etat Ottoman uniquement dans ses possessions asiatiques. Cependant, après la défaite grecque en Asie Mineure, la Turquie revint de nouveau en Europe victorieuse et armée. Dans ces conditions, la constellation politique de la Petite Entente exprima le désir de prendre certaines garanties contre la nouvelle force turque pour éviter des complications éventuelles dans les Balkans. Dans ce but, les représentants yougoslaves et roumains à la Conférence de Lausanne proposèrent la démilitarisation des frontières de la Thrace Orientale du côté bulgare au nord, et du côté grec, à l'ouest. Il faut insister sur le fait que cette garantie de démilitarisation fut inspirée pour des motifs d'ordre politique uniquement, et non en vue de donner une certaine effectivité à l'accès bulgare sur la mer Egée. Les deux problèmes en effet, furent plus ou moins liés par la Conférence de Lausanne,

(1) Cet article réglant uniquement le transit ture à travers les zones grecques fut incorporé au Traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

mais cela fut dû, non pas en vertu d'un plan préétabli mais grâce à une connexité naturelle entre la question de la démilitarisation de la frontière greco-turque, le long de la Maritza, et la question des garanties propres à assurer un accès bulgare sur la mer libre.

Aussi, Lord Curzon à la séance du 22 novembre 1922 de la Commission Territoriale, à la suite de la proposition de démilitarisation des frontières de la Thrace Orientale, suggéra aussi lui-même la création d'une large bande neutre, depuis l'angle de la frontière bulgare, jusqu'à la mer Egée, grâce à laquelle toute menace militaire serait écartée et qui permettrait de résoudre le problème du transit ferroviaire et de l'accès de la Bulgarie à la mer. Ces questions, d'après Lord Curzon, demandaient à être examinées, en détail, par une sous-commission (1).

Dans la séance du 23 novembre 1922, le délégué britannique tient à préciser au sujet de la création d'une zone démilitarisée que : « c'est une erreur de parler d'une zone neutre, car l'emploi de cette expression soulèverait une question de souveraineté. C'est simplement d'une zone démilitarisée dont il s'agit, à l'effet de pourvoir à la sécurité du territoire voisin » (2). De l'avis de Lord Curzon, et du délégué italien, le marquis Garrani, les deux questions : la création de la zone démilitarisée et l'issue de la Bulgarie à la mer Egée, sont connexes et aussi pourraient faire l'objet de travaux d'une seule sous-commission. En effet, cette commission fut constituée en vertu d'une résolution adoptée à la même séance du 23 novembre 1922.

(1) V. Documents diplomatiques, *op. cit.*, p. 27.

(2) V. Documents diplomatiques, *op. cit.*, p. 36.

Il y est décidé de charger une sous-commission afin d'étudier :

1° Les conditions dans lesquelles peut être organisée une zone démilitarisée, de part et d'autre, de la frontière de la Thrace Orientale.

2° La question des communications, par chemin de fer, entre la Bulgarie et la mer Egée ; ainsi que la constitution d'un port pour la Bulgarie à Dédéagatch. (Ce dernier point sera étudié par nous dans le second paragraphe).

La sous-commission étant composée d'experts, on espérait d'elle un avis éclairé. Elle présenta par la suite, à la commission territoriale, un rapport divisé en deux parties. Nous allons envisager pour le moment la première partie de ce rapport, ayant trait aux questions militaires, c'est-à-dire à la zone démilitarisée.

La sous-commission, dans le document élaboré par elle, commençait par donner une définition de la zone démilitarisée. Cette dernière devait consister dans une étendue de territoire, dans laquelle en vue d'éviter les causes du conflit, ne devait exister aucune organisation offensive ou défensive (fortifications, arsenaux, dépôts de munitions) en général, toute installation à but militaire. Dans la zone envisagée, il était interdit aussi le stationnement et déplacement de forces armées, en dehors des éléments spéciaux pour assurer l'ordre intérieur. L'étendue de la zone était fixée, à 30 kilomètres environ de part et d'autre de la frontière. Elle devait commencer à la mer Noire, et aboutir à la Maritza, de là, suivre le cours de la rivière jusqu'à la mer Egée. Les fortifications existantes devaient être désarmées. Enfin, les effectifs maxima des forces armées autorisées à résider dans la Zone ne devaient comprendre que la gendarmerie, les douaniers, les gardes-frontières et la police. L'exécution et la surveillance des mesures prises seraient assurées par l'adjonction à la sous-

commission économique, dont l'organisation est prévue dans la deuxième partie du rapport, d'officiers spécialement désignés pour.

La délégation turque, cependant, fit remarquer que cette Zone démilitarisée comportait des sacrifices uniquement à la charge de la Turquie, sans aucune contre-partie de la part des Bulgares et des Grecs. La place forte d'Andrinople, qui est d'une grande importance pour la défense de l'Etat turc, serait démilitarisée, désarmée, tandis que la Grèce et la Bulgarie ne supporteraient aucune obligation analogue. Pour cette raison, Ysmet Pacha demanda à la commission territoriale, que la Zone démilitarisée fut en outre neutralisée — c'est-à-dire, que son inviolabilité fut placée sous la garantie collective et séparée des Etats signataires — Lord Curzon répondit, que la question de neutralisation posait de graves obligations à la charge des Puissances Alliées, et qu'une décision sur ce point ne pourrait être prise, qu'à la suite de mûres réflexions, de la part de ces dernières. En effet, toute violation de la Zone ainsi neutralisée, considérée comme un acte de guerre, aurait entraîné les Principales Puissances Alliées dans des conflits armés.

La délégation turque déclara, en outre, ne se rallier au principe de surveillance, qu'au cas où la Zone serait neutralisée sous la garantie des Puissances signataires.

Au sujet de l'établissement de la Zone neutralisée, la délégation bulgare remarqua qu'une telle demande constituait pour elle un sacrifice, que la Bulgarie n'était nullement obligée à faire en vertu du traité de Neuilly. Si elle consentait à sa réalisation, c'était, à juste raison, pour obtenir une compensation. M. Venizelos tint à observer qu'il y avait une contre-partie à cette démilitarisation, c'était la démilitarisation des frontières des voisins de la Bulgarie, laquelle était déjà démi-

litarisée en vertu du Traité de Neuilly ; la démilitarisation de ses voisins constituerait pour elle plutôt un profit et une garantie de sécurité complémentaires.

La réponse de M. Venizelos ne correspondait pas à la réalité. La Bulgarie était désarmée en vertu du traité de Neuilly, et ne pouvait avoir, par la force des choses, qu'une politique pacifique. Sa sécurité ne serait pas accrue par le fait de la démilitarisation de certaines parcelles restreintes des frontières de ses voisins, qui, par ailleurs, possédaient des armements considérables. D'autre part, la démilitarisation d'une partie de sa frontière constituait pour elle une nouvelle diminution de sa souveraineté. Or, la faiblesse militaire de la Bulgarie constituait le meilleur gage de l'observation scrupuleuse du traité établissant la zone neutralisée, ce qui n'était pas le cas pour ses *voisins*.

Finalement, la Conférence de Lausanne accéda à la demande turque de ne pas soumettre la Zone à une surveillance exercée par un organe international. Il fut décidé aussi, qu'elle ne serait pas neutralisée sous la garantie des Principales Puissances Alliées.

Ces solutions firent perdre à la démilitarisation des frontières de la Thrace Orientale, toute efficacité. On est amené à conclure que de ce côté absolument aucune garantie internationale ne peut être recherchée pour l'effectivité de l'accès bulgare à la mer libre.

2° ACCÈS DE LA BULGARIE A LA MER ÉGÉE

Avant d'étudier les revendications bulgares, en ce qui concerne l'accès à la mer Egée, et les suggestions émises par la Conférence de Lausanne sur ce point, il nous paraît intéressant de nous arrêter un peu sur la question de la Thrace

Occidentale soulevée par la délégation turque, surtout parce que sa demande sur ce sujet ne manquait pas de fondement juridique.

La conférence de Lausanne, tenue en 1922 et 1923, remettait en question le problème d'Orient, parce que la révision du traité de Sèvres, qui le régla en 1920, fut rendue inévitable par les événements politiques. L'attribution de la Thrace Occidentale, remise au condominium des Principales Puissances Alliées et Associées, en vertu de l'article 48 du traité de Neuilly, fut résolue au profit de la Grèce, par une convention d'août 1920, annexée au traité principal de Sèvres. Or aucun de ces documents ne fut ratifié, et dès lors, le traité relatif à la Thrace et signé à Sèvres, en 1920, n'avait aucune existence juridique. La Grèce qui occupa l'ancienne province bulgare, entre la Mesta et la Maritza, ne pouvait ainsi avoir qu'une occupation de fait. D'autre part, toute l'œuvre de Sèvres dut être refaite sur les bases nouvelles de Lausanne.

Etant donné ces considérations, la Turquie avait des bases juridiques solides pour demander que le problème de la Thrace Occidentale fut envisagé par la conférence ; plus précisément, elle demandait qu'un plébiscite fut ordonné dans cette région. En tout cas, la délégation turque souligna qu'elle n'avait aucune visée territoriale sur cette province égéenne et, que si elle insistait sur un plébiscite, c'était uniquement dans le but de doter la région du régime le plus adéquat à la protection des nombreux éléments ethniques y habitant.

Les Bulgares, eux aussi, désirèrent ardemment que la proposition turque fût adoptée par la Conférence.

Voici d'ailleurs comment la situation en Thrace Occidentale, au point de vue ethnique se présentait. D'après une statistique du corps d'occupation interallié, dont la bonne foi ne

peut être mise en doute, par personne, la région était habitée principalement par des Bulgares, Turcs et Grecs, mais aucune de ces populations ne formait une majorité prédominante (1).

Dès lors, deux solutions logiques se présentaient à l'esprit : ou un plébiscite, sous le contrôle impartial de l'administration du général Charpy, déciderait du sort du pays, ou un plébiscite serait reconnu inapplicable, vu l'enchevêtrement des minorités et l'administration interalliée continuerait à fonctionner, en la doublant d'un contrôle exercé par la S.D.N.

L'idée de l'autonomie de la Thrace, rallia les populations habitant la contrée, comme nous l'avons déjà vu.

Plusieurs arguments militaient en faveur de l'administration confiée à un organisme international tel que la S. D. N., pour la province située entre la Mesta et la Maritza. Cette question était mise en lumière avec beaucoup de perspicacité, par M. Paul Gentizon, dans un article inséré dans *Le Temps* du 4 octobre 1922, où il disait :

« Avant la débâcle hellénique, on pouvait en effet, com-
« prendre encore une grande Grèce occupant les deux rives
« européenne et asiatique de l'Égée, mais disparaissant d'un
« côté, celui d'Asie Mineure, elle ne peut aussi que dis-
« paraître de la Thrace. Un seul coup d'œil sur la carte mon-
« tre en effet, pour un grand Etat, l'interdépendance de ces
« deux régions.

« Cependant, si la Thrace Orientale doit retourner à la Tur-
« quie, rien par contre n'empêche que la Thrace Occidentale
« ne devienne une province autonome, soit sous le protecto-

(1) Les Bulgares, d'après cette statistique, constituaient la majorité, mais ils étaient moins nombreux que les Grecs et les Turcs pris ensemble.

« rat d'une ou plusieurs grandes Puissances ou même sous
« celui de la S. D. N.

« Cette solution présente en effet des avantages considéra-
« bles quel que soit l'angle sous lequel on la considère. Elle
« permettra à toutes les populations de différentes races et
« religions habitant cette partie de la péninsule, de vivre côte
« à côte comme au temps de l'occupation française de 1920,
« sans s'entre-déchirer ; elle aidera les Etats Balkaniques à
« inaugurer entre eux une politique de collaboration ; elle
« offrira à tous, cet avantage qu'une partie du littoral de la
« mer Egée n'appartiendra à aucun d'entre eux, mais dépen-
« dra d'une autorité capable de garantir leurs intérêts com-
« muns. Elle assurera d'autre part, l'application du traité de
« Neuilly en facilitant l'accès de la Bulgarie à la mer Egée ;
« elle décongestionnera tout l'hinterland slave de la même
« mer, en lui offrant, pour la première fois, un débouché sur
« la mer libre. D'autre part, cette Thrace autonome permet-
« tra aux grandes Puissances qui seront bientôt forcées de quit-
« ter Constantinople, d'organiser non loin des Détroits, une
« sorte de base, grâce à laquelle les Alliés pourront protéger,
« le plus facilement pour le Proche-Orient, les bénéfices de
« leur victoire dans la guerre mondiale.

« D'ailleurs, continue M. Gentizon, le problème oriental et
« les intérêts des Yougoslaves et des Bulgares ne sont nulle-
« ment opposés ; déjà la poussée vers la mer Egée est sensible
« chez les uns et chez les autres comme une force élémentaire
« prenant sa source dans des aspirations justes et légitimes.

« Tout le bloc slave, termine M. Gentizon, soit l'élément
« producteur de la péninsule, estime mériter un débouché
« libre sur cette mer, et sous l'angle de ces aspirations la
« création d'une Thrace autonome peut même être considérée

« comme une première étape vers la solution de ce problème. »

Cependant, cette solution de l'autonomie de la Thrace, si avantageuse au point de vue de l'intérêt général des Etats balkaniques, fut catégoriquement repoussée par la Conférence de Lausanne. « Sur la question de la Thrace Occidentale », affirma Lord Curzon, dans une des séances de la commission territoriale, « les Puissances ont une position très nette ». Et ce problème d'après lui, ne pouvait être mis en discussion, parce qu'il avait été réglé par le Traité de Neuilly, sous la réserve de l'exécution des dispositions nécessaires pour assurer à la Bulgarie un accès à la mer Egée.

« Il serait injuste, continua Lord Curzon, de demander à la Grèce de renoncer à la Thrace Occidentale, non seulement parce que la Grèce l'occupe légitimement, mais aussi, parce que cette contrée lui est absolument nécessaire pour lui permettre d'installer l'énorme influence de réfugiés venant de la Thrace Orientale et d'ailleurs, qui a envahi le territoire. Les Puissances sont d'accord sur ce point et elles ne permettront pas que la question soit ouverte à nouveau. » Plus loin, Lord Curzon envisage la question d'un plébiscite et le repousse également : « Il ne peut pas plus être question d'un plébiscite dans cette région, que dans n'importe quel autre pays, situé hors du territoire turc. D'ailleurs, même si un plébiscite avait lieu, il ne fournirait pas une preuve concluante, étant donné les mouvements considérables de populations qui se sont produits là-bas dans ces temps troublés » (1).

La difficulté qui s'opposait à l'application d'un plébiscite n'était pourtant pas d'un caractère décisif. Les régions de l'Europe centrale qui furent soumises au plébiscite avaient aussi

(1) V. Documents diplomatiques, *op. cit.*, p. 27.

un aspect ethnique mouvant. Il aurait suffi d'appliquer la même méthode par laquelle on avait procédé pour certaines contrées contestées, allemandes et autrichiennes, notamment, de permettre le vote aux personnes originaires ou habitant la Thrace Occidentale, à une certaine date, c'est-à-dire la date de la signature du traité de Neuilly.

Malheureusement, les préoccupations politiques prirent le dessus et la Thrace Occidentale fut définitivement attribuée à la Grèce par la Conférence de Lausanne.



La note du 23 septembre 1922, par laquelle l'Angleterre, la France et l'Italie invitèrent les Puissances intéressées à la solution de la question d'Orient à une Conférence, accorda à la Bulgarie le droit de faire entendre à la dite conférence ses propositions relatives à l'accès bulgare sur la mer Egée, promis par l'article 48 du traité de Neuilly. Le premier délégué bulgare M. Stambouliski qui à cette époque fut Président du Conseil des Ministres, à la séance du 22 novembre 1922 de la commission territoriale donna lecture d'une déclaration, où était exposé le point de vue de la Bulgarie sur cette question vitale pour elle (1). Le premier délégué de la Bulgarie commença son exposé par énumérer les problèmes qui intéressaient les Bulgares directement et qui constituaient quelques-uns des éléments de la fameuse question d'Orient. A savoir : le débouché de la Bulgarie à la mer Egée, le sort des réfugiés des deux Thraces, le sort des minorités dans les mêmes contrées et le régime des Détroits. M. Stambouliski s'arrêta seulement sur le premier point : le problème de l'accès à la mer libre. Il remarqua que la solution de ce problème était entière-

(1) V. Documents diplomatiques, p. 21, *op. cit.*

rement lié au sort politique de la Thrace Occidentale, qui serait décidé par la Conférence, et il ne cacha pas que les Bulgares considèrent après la remise de la Thrace Orientale à la Turquie la rétrocession de la province égéenne, entre Mesta et Maritza à la Bulgarie, comme la solution la plus logique et la plus conforme à l'établissement d'une paix durable dans les Balkans. Cependant, il ajouta, de suite, qu'il avait la conviction, que l'accomplissement de ce fait serait considéré comme « *un coup terrible porté au traité de Neuilly* ». « Et c'est pourquoi », dit-il, « nous Bulgares, dans notre effort d'être loyaux jusqu'à la fin, demandons seulement ce qui suit » :

« Si vous consentez à constituer la Thrace Occidentale en « une région autonome, ne pourrait-on pas revenir à la « situation qui existait lors de la signature du Traité de Neuilly, et de son article 48. Je veux dire que nous demandons « que la Thrace Occidentale reste à la disposition des grandes « Puissances alliées, et qu'elles la dotent d'un régime qui la « transforme en zone neutre à travers laquelle s'étendra le « réseau de nos voies ferrées, et sur les plages de laquelle « nous construirons nos ports qui desserviront le commerce « d'exportation et d'importation de tous les Etats civilisés « d'Occident et d'outre-mer, d'une part, et d'autre part, de la « Bulgarie et de ses voisins : la Roumanie, la Yougoslavie, « l'Ukraine, etc.

« De cette façon, la Thrace Occidentale tout entière revêtue aux conditions du Traité de Neuilly (art. 48) pourvue « d'un régime de neutralité absolue, représentera une région « suffisamment apte à jouir d'une administration indépendante, et fournissant toutes les garanties voulues d'ordre « intérieur. »

La délégation bulgare, par l'intermédiaire de son président,

affirma donc nettement que les Bulgares ne désiraient aucun accroissement territorial contraire aux stipulations du Traité de Neuilly, qu'ils étaient décidés d'appliquer loyalement, mais que pour obtenir un accès à la mer libre la Bulgarie devait posséder des garanties réelles, que seule, une zone neutre à administration internationale pouvait lui assurer. « Seulement, dans ces conditions », dit M. Stambouliski dans son exposé, « le débouché bulgare à la mer Egée n'aura pas à redouter des menaces, pas plus du côté occidental que du côté oriental, et les voies ferrées de la Bulgarie et ses ports pourront se développer au point de pourvoir entièrement aux nécessités d'ordre commercial et économique toujours croissantes et de faire fructifier les relations les plus étroites par la mer Egée avec le monde civilisé ».

Enfin, le délégué bulgare termina sa déclaration en affirmant « qu'il est non seulement absolument impossible mais encore psychologiquement inadmissible que l'accès du débouché bulgare passe à travers un territoire turc ou grec ».

Cette déclaration de M. Stambouliski précisa donc nettement les conditions dans lesquelles l'article 48, alinéa 3, pouvait recevoir une exécution sauvegardant les intérêts économiques bulgares.

Dans la même séance, Lord Curzon remarqua lui aussi que la voie ferrée et le port de Dédéagatch, devaient être entre les mains d'un organe ou d'une commission d'un caractère international, siégeant à Dédéagatch ou ailleurs. Cependant, le délégué britannique, en préconisant une solution d'internationalisation, ne donna aucun détail susceptible de révéler le degré d'efficacité du régime préconisé. Or l'internationalisation d'une voie ferrée et d'un port peut prendre plusieurs aspects

et suivant les différentes modalités peut être plus ou moins effective.

La question de l'accès de la Bulgarie à la mer Egée, devait donc être examinée en détail. A cet effet, une sous-commission fut constituée qui dut s'occuper, en même temps, des conditions dans lesquelles pourrait être organisée la zone démilitarisée, dont nous avons déjà parlé. Elle présenta son rapport (1) à la séance du 24 novembre. La sous-commission « en vue de réaliser les débouchés économiques à la mer Egée, promet à la Bulgarie par l'article 48, alinéa 3 du traité de Neuilly, d'en assurer la liberté et préconisa la constitution d'une commission internationale, laquelle aurait les pouvoirs les plus étendus pour entreprendre, par tous les moyens, qu'elle jugerait nécessaire, la construction et l'équipement à Dédéagatch, ou dans ses environs, d'un port franc, ouvert au commerce de toutes les nations ».

« Cette commission, assurerait également en s'inspirant « s'il y a lieu des dispositions prévues par le traité du 10 août « 1920 relatif à la Thrace et des autres dispositions analogues. « la direction, l'administration, l'exploitation et l'améliora- « tion professionnelle de ce port et de ses annexes, ainsi que la « surveillance de l'exploitation du chemin de fer allant de « Dédéagatch jusqu'à la frontière bulgare. L'Empire britan- « nique, la France, l'Italie, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie, « l'Etat serbo-croate-slovène et la Turquie devraient avoir cha- « cun un représentant dans cette commission. La présidence « serait exercée à tour de rôle par les représentants des trois « premières Puissances énumérées. La commission établirait « son propre règlement ».

Le régime proposé par la sous-commission est donc le même

(1) Documents diplomatiques, *op. cit.*, p. 63.

que celui prévu par le traité de Sèvres, que nous avons déjà étudié plus haut. La voie ferrée et le port que la Bulgarie aura à utiliser pour son commerce extérieur restent en territoire et sous la souveraineté grecque. Toute administration internationale, directe et effective, est exclue.

En effet, la délégation technique bulgare refusa le régime ainsi préconisé, en raison de l'absence de garanties effectives, et donna acte de son refus dans une note annexée au rapport de la sous-commission. Dans cette note, il était dit que la liberté de l'accès bulgare à la mer Egée peut être assuré uniquement dans deux cas, — soit par la possession directe du territoire avoisinant le chemin de fer, le port de Dédéagatch (éventualité d'ailleurs écartée par le président Stambouliski lui-même, comme réalisant des accroissements territoriaux contraires au traité de Neuilly), — soit « par l'assujettissement de ce même territoire, à un régime pleinement autonome, qui serait économiquement lié à la Bulgarie par des stipulations spéciales (1).

A la séance du 24 novembre de la commission territoriale M. Morfoff, délégué technique bulgare, expliqua les considérations qui ont inspiré la note. Il mit en relief, notamment, l'importance énorme qu'aurait pour la Bulgarie un accès sur la mer Egée, par Dédéagatch, le port concentrant la plus grande partie du commerce extérieur du pays. En effet, « une bonne partie des exportations bulgares qui sont obligées de suivre la voie du Danube et d'emprunter de là, la voie maritime, se tourneraient nécessairement vers Dédéagatch, le jour où ce port serait construit et bien aménagé ». D'autre part,

(1) Ici la délégation bulgare fait allusion à une union douanière entre la Bulgarie et le territoire autonome, embrassant la voie ferrée et le port, c'est-à-dire la solution qui était appliquée pour la Pologne et la ville libre de Dantzig.

il attirerait, toujours d'après M. Morfoff, les deux tiers du trafic de Bourgas, et le tiers de celui de Varna, arrivant à enregistrer de 600.000 à 700.000 tonnes, exportations et importations, avec les perspectives d'un essor encore plus grand.

Ainsi, le développement du port de Dédéagatch éclipserait, par la force des choses, celui des ports bulgares sur la mer Noire : Varna et Bourgas, en détournant complètement le trafic commercial. Cette considération à elle seule peut expliquer la fermeté avec laquelle la délégation bulgare insistait à la Conférence de Lausanne, sur l'établissement d'un régime autonome, à administration internationale. La Bulgarie peut accepter de sacrifier ses propres ports, à la seule condition, de posséder des garanties réellement effectives, quant à son débouché sur la mer Egée, la mettant à l'abri d'un coup de force éventuel qui compromettrait inévitablement toute sa structure économique. Une issue sur la mer libre aurait des avantages incontestables, mais encore faut-il qu'elle soit pleinement assurée. Un expédient dans ce domaine pourrait avoir des effets extrêmement fâcheux et causer au pays plus de mal que de bien. Nous développerons ce point dans la troisième partie de l'ouvrage, à la lumière d'un exemple décisif, emprunté à l'expérience yougoslave.

Les besoins du commerce extérieur bulgare donneraient donc à Dédéagatch l'aspect d'un grand port. Or, un port de ce genre est soumis à des exigences que seule une liberté solidement assise peut permettre de satisfaire.

« Un grand port, en effet », affirma M. Morfoff, « n'est pas « une simple échelle de débarquement et d'embarquement. Il « est le centre du commerce d'exportation et d'importation et « est, par conséquent, d'une grande importance économique. « Son rayonnement s'étend sur toutes les régions dont il reçoit

« les produits. Il est le marché sur lequel sont fixés les prix
« des marchandises d'accord avec les prix des places d'écoule-
« ment. Il est la bourse où se traitent les affaires, où se règlent
« les conditions de transport entre producteurs, acheteurs et
« armateurs. Les litiges et les conflits entre les uns et les
« autres y sont également discutés et réglés. Toutes ces opé-
« rations multiples et compliquées, exigent la présence de
« chambres et de tribunaux de commerce, d'établissements
« de crédit, d'agents de navigation, de courtiers, etc. ».

M. Morfoff remarqua aussi que sans le trafic bulgare, Dédéagatch « languirait comme une misérable petite échelle
« sans intérêts pour personne ».

Il attira l'attention de la Commission sur le fait « qu'il n'est
« pas question de la prospérité seule d'un port dont l'outillage
« n'est pas encore à la hauteur de la mission que la nature
« même lui a assigné, qu'il s'agit, surtout, de la prospérité
« économique de son hinterland, qui s'étend jusqu'au Danube
« et même au delà, qu'il s'agit dans une mesure, tout aussi
« considérable, des relations commerciales de ces pays, riches
« en produits naturels, avec le bassin de la Méditerranée et
« tout l'Occident industriel ».

« La Bulgarie », continua-t-il, « qui occupe tout le Sud-Est
« des Balkans et toute la frontière méridionale, n'est, par
« endroits, qu'à 30 kms de la côte, et le seul pays intéressé
« à aménager, sur l'Archipel, un port moderne capable de
« servir d'entrepôt aux marchandises de toutes les nations
« occidentales. La Grèce, au contraire, qui possède trop de
« ports, serait la dernière à consentir les sacrifices énormes
« exigés par l'aménagement de Dédéagatch ».

M. Morfoff termina son exposé, en citant les paroles de l'éminent historien et homme politique M. Hanotaux, selon qui « les ports internationaux sont sans défense, sans protec-

« tion, sans développement normal, à la merci des ambitions
« errantes, et que les conflits que l'on a eu l'intention d'écarter
« sont simplement ajournés jusqu'à une occasion plus pro-
« pice, prévue et escomptée » (1).

★ ★

La proposition bulgare relative à l'établissement d'un régime autonome pour le territoire environnant la voie ferrée et le port de Dédéagatch fut écartée par la Conférence de Lausanne. Lord Curzon insista sur le fait que le transfert à la Bulgarie de la souveraineté sur Dédéagatch ou la création d'une zone autonome n'avait pas été envisagés par le traité de Neuilly et que le projet proposé par la sous-commission donnait des « satisfactions considérables » à la Bulgarie et « assurait les engagements pris par les Principales Puissances Alliées et Associées, dans l'article 48 du traité de Neuilly ». Lord Curzon, en terminant, s'adressa au chef de la Délégation bulgare et lui demanda « de ne point insister pour obtenir ce qu'il était impossible de lui accorder ». Il ajouta que la Bulgarie lui devait de pouvoir exposer ses revendications, car « c'était lui-même qui avait demandé, en septembre dernier, à Paris, que la délégation bulgare fut convoquée ».

M. Venizelos, d'autre part, manifesta son étonnement, du fait que la Bulgarie ne pouvait utiliser le port de Dédéagatch, s'il se trouvait sous une domination étrangère. Il évoqua le cas de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie, et de la Pologne, qui privées d'accès à la mer, font passer leurs marchandises par des ports appartenant à des Etats étrangers (Nous verrons ce que l'on doit conclure de ces exemples).

(1) V. HANOTAUX : *Les guerres des Balkans*, p. 168.



Au mois de janvier 1923, la Sous-commission compétente élaborera un nouveau projet, ayant pour but, d'assurer l'accès bulgare sur la mer Egée. Les nouvelles suggestions des experts furent acceptées par la délégation hellénique.

D'après ce projet « la Grèce cède à bail à la Bulgarie pour
« 99 ans un territoire de 3 kms de long et de 1 km. de pro-
« fondeur sur la mer Egée, entre Dédéagatch et Makri. Ce ter-
« ritoire entièrement remis à l'administration bulgare, ne
« pourra être utilisé pour des fins militaires ou navales, pas
« plus que le port qui y sera construit. L'autorité bulgare
« sera exercée sous la surveillance d'une commission inter-
« nationale. Le futur port sera port franc et déclaré d'intérêt
« international.

« En vue d'assurer le libre transit des marchandises et des
« voyageurs entre la Bulgarie et le territoire en question, il
« sera constitué une commission constituée par des représen-
« tants de l'Angleterre, de la France, de l'Italie, de la Bul-
« garie, de la Grèce, de la Roumanie, de la Yougoslavie et de
« la Turquie. Cette commission assumera le contrôle et la
« police du chemin de fer reliant la frontière bulgare au ter-
« ritoire cédé ; jusqu'à la construction par le gouvernement
« bulgare d'un port répondant aux besoins du commerce, la
« Grèce s'engage à assurer à la Bulgarie dans le port de
« Dédéagatch toutes les facilités prévues dans le traité relatif
« à la Thrace signé à Sèvres le 10 août 1920 ».

Il faut remarquer que ce projet accorde des facilités plus grandes pour le trafic bulgare, que les solutions préconisées dans le rapport de la Sous-commission du 24 novembre 1922.

Tout d'abord, une Zone est spécialement aménagée et sou-

mise à l'administration bulgare. D'autre part le contrôle et la police de la voie ferrée, sont confiés à une commission internationale.

Cependant, le territoire restant sous la souveraineté de la Grèce, la position de la commission internationale, n'est pas nettement spécifiée à l'égard de l'autorité grecque. La commission en question aura-t-elle le pouvoir effectif, pour tenir en échec, toute tentative de la part du gouvernement d'Athènes, ayant pour but d'entraver le trafic bulgare, au cas de complications internationales ? Si vraiment on pouvait répondre affirmativement à cette question, le régime proposé équivaldrait à une autonomie accordée pour le territoire environnant la voie ferrée, et le port. Alors, pourquoi ne pas adopter franchement la solution qui donnerait pleinement satisfaction aux intérêts bulgares, c'est-à-dire une administration internationale directe et effective ? Cependant, il est certain qu'une commission de l'espèce proposée par la Sous-commission, ne pourrait jamais avoir des pouvoirs assez étendus pour garantir les intérêts économiques bulgares, en tout état de cause, contre la volonté de la puissance territoriale. Le seul fait, que pour un même territoire il y a partage d'attributions relatives à son administration, entre deux organes, dont l'un (en l'occurrence l'État grec) est incontestablement plus puissant, prouve que des conflits éventuels entre le gouvernement grec et la Commission, sont à prévoir, même si cette dernière a le désir d'accomplir loyalement sa tâche.

Ce projet estimé défectueux, au point de vue bulgare, fut repoussé également.

★ ★

Le gouvernement bulgare resta fermement sur ses positions quant aux conditions dans lesquelles pourrait être réa-

lisé, l'accès de la Bulgarie à la mer Egée. D'autre part, les Puissances Alliées suivirent jusqu'à la fin, leur attitude intransigeante. Cette profonde divergence de vues empêcha la Conférence de donner une solution pratique à la question de l'accès bulgare à la mer libre.

Au moment de la clôture des travaux de la Conférence de Lausanne, la délégation bulgare présenta une note dans laquelle il est dit, entre autres :

« La délégation bulgare manquerait à un devoir impérieux, si elle ne faisait part de la déception que ressentira le peuple bulgare en constatant que la question vitale de son issue à la mer Egée est restée sans solution, et que la promesse formelle contenue à cet égard dans l'article 48 du traité de Neuilly, n'a pas reçu d'application. Cette déception sera d'autant plus vive qu'en s'acquittant d'une façon exemplaire des obligations si lourdes que le traité de Neuilly lui a imposées, la Bulgarie s'est considérée autorisée à attendre une mise en exécution également complète des avantages que le dit traité lui a garantis, en vue d'assurer son développement économique. Le gouvernement bulgare ne se départira pas un seul instant de la politique d'exécution locale des traités, mais en même temps et obéissant à une volonté non moins unanime du pays, il ne saurait cesser et ne cessera pas de revendiquer le droit que ces mêmes traités lui ont conféré dans le cas actuel : celui d'un accès libre à la mer » (1).

Les Puissances principales, Alliées et Associées, d'une part, et la Grèce de l'autre, ont signé le 24 juillet 1923 un protocole par lequel elles remirent en vigueur le traité conclu à

(1) *Le Temps*, 24 juillet 1923.

Sèvres, le 10 août 1920, relatif à la Thrace, et dont nous avons déjà étudié les dispositions principales.

Il n'en est pas moins certain que l'article 48 alinéa 3 du traité de Neuilly n'a pas reçu d'exécution, et le problème de l'accès de la Bulgarie à la mer Egée reste en suspens.

TROISIÈME PARTIE

**L'accès à la mer de la Bulgarie
sur le plan juridique**

CHAPITRE PREMIER

Comment se pose sur le terrain du droit international le problème de l'accès de la mer libre pour un État enclavé

1° Statut sur la liberté du transit.

2° Statut sur le régime international des voies ferrées.

3° Statut sur le régime international des ports maritimes.

Le droit international public, évolue d'une manière continue. Son empire s'élargit au fur et à mesure que l'interdépendance entre les Etats, qui est infiniment variée, mais dont la base est avant tout économique s'accroît. La vie en commun de tous les Etats, se resserrant graduellement, rend l'harmonie dans leurs rapports une nécessité. Or, il n'y a d'harmonie que dans les domaines réglementés par le droit. Ainsi le droit des gens doit étendre son champ d'application pour que l'anarchie et la guerre soient bannies de la vie internationale.

A l'extension de son empire, le droit se trouve aux prises avec des difficultés énormes procédant de l'ancienne notion de souveraineté. Cependant, le gage de son progrès se trouve dans l'inévitable besoin de solidarité entre les Etats. C'est un phénomène social dont on ne saurait trop montrer l'importance. Par la force des choses, le droit doit pénétrer aussi dans

tous les domaines qui facilitent et réalisent cette solidarité. Dans cet ordre d'idées, on est amené presque automatiquement à poser le problème du droit des communications « qui est au point de vue sociologique, le *sine qua non* de la vie internationale », comme s'exprime M. Hostie (1).

*
* * *

Notre étude n'embrassera pas tout le droit international des communications. Dans le présent chapitre, nous essaierons de mettre en relief seulement ceux des systèmes juridiques réglant les transports internationaux qui sont liés d'une manière directe aux problèmes de l'accès à la mer d'un Etat enclavé. Ici, une remarque s'impose ! Pour certains Etats ne possédant pas de littoral maritime, le droit d'accéder à la mer est déjà juridiquement admis et réalisé dans la pratique. C'est notamment le cas des Etats riverains d'une voie d'eau navigable. La navigation fluviale vers et depuis la mer peut être considérée comme une prolongation de la navigation maritime. Or la haute mer jouit d'une liberté entière en vertu des principes incontestés du droit des gens (2).

(1) V. HOSTIE Jean : *Examen de quelques règles du droit international dans le domaine des communications et du transit*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international à La Haye, 1932, volume 40.

(2) Quoique la liberté de navigation en haute mer soit un des principes fondamentaux du droit des gens, cette liberté ne doit pas être prise dans le sens absolu car, sur son étendue les conceptions des différents Etats maritimes ne sont pas les mêmes. Ainsi, à la Conférence de Paix à Paris en 1919, les Etats-Unis voulaient assurer une liberté effective des mers même en cas de guerre et soutenaient à cet effet que les belligérants pourraient exercer leur droit uniquement dans les eaux territoriales. Ainsi l'exercice du droit de visite, du droit de capture de navires ennemis et de navires neutres chargés de contrebande et les batailles navales auraient été

Cependant, au cas où l'un des Etats riverains ayant dans ses limites la partie inférieure du fleuve, aurait interdit, en vertu de son pouvoir discrétionnaire le passage pour les navires des autres, ces derniers auraient été privés de tout commerce maritime. Pour ne pas permettre des situations aussi désastreuses qu'injustes, ce pouvoir discrétionnaire dut être soumis à une réglementation juridique consacrant le droit des Etats enclavés d'accéder à la mer libre. Ainsi, ce dernier droit fut le motif qui inspira directement la théorie sur la liberté de navigation, en ce qui concerne les fleuves naturellement navigables et traversant ou séparant plusieurs Etats. Le droit international admit que le fleuve participe sous le rapport de la liberté à la condition de la mer. La théorie de libre navigation fluviale surpassa plus tard, par l'étendue de ses effets, son fait générateur, le fleuve finit par être ouvert aux navires, aussi bien des Etats riverains, que non riverains.

Nous n'envisagerons pas le cas des Etats, qui, pour accéder à la mer libre doivent utiliser un fleuve international. D'autre part, nous considérons comme Etats enclavés, non seulement ceux qui ne possèdent aucun littoral maritime, mais aussi ceux qui n'ont accès direct que sur une mer qui ne peut être pratiquement considérée comme une mer libre, par exemple la mer Baltique ou la mer Noire. (Pour la mer Baltique, le caractère de mer fermée a été reconnu, à la conférence de la Paix à Paris en 1919, et l'article 380 du traité de Versailles a eu pour but d'obvier à cet inconvénient, en internationalisant le canal de Kiel) (1). Ce qui nous préoccupera, c'est de savoir rendus impossible en haute mer. Le point de vue américain cependant était contraire à la tradition et aux intérêts vitaux de l'Angleterre qui s'opposa d'une manière décisive à l'application de cette théorie. — Sur la haute mer, consulter : *Le droit international public de la mer*, t. I, 1933 : *La Haute Mer*, de M. le Professeur Gilbert GIDEL.

(1) A première vue, on croirait que l'intérêt du commerce international

quels principes du droit peut invoquer un Etat, qui, pour accéder à la mer, doit traverser les territoires des Etats étrangers, non en suivant le cours d'une voie d'eau navigable, mais en passant sur la terre ferme. A cet égard, il faut mettre en lumière trois questions : la liberté du transit, le régime international de voie ferrée, le régime de port maritime d'un intérêt international. Notre but sera d'étudier dans le présent chapitre quelles facilités accorde sur le plan général, le droit international à un Etat enclavé, pour qu'il puisse traverser, en toute liberté, le territoire étranger le séparant de la mer, et utiliser, en harmonie avec les exigences de son commerce extérieur, les ports des Etats maritimes. Nous terminerons le chapitre en recherchant sur le plan juridique la solution qui assurerait une entière liberté de communication internationale.



Les différents Etats sont unis entre eux par des liens de solidarité. Ils ne peuvent pas vivre d'une manière isolée, pour la bonne raison, que toutes les sociétés étatiques entretiennent des relations de caractère infiniment varié dépassant largement le cadre territorial de l'Etat. Ces relations créent obligatoirement et instinctivement une communauté englobant les sociétés nationales.

La communauté internationale peut manquer, à certains égards, d'organisations institutionnelles, indispensables à toute entité sociale homogène, sans que son existence soit mise en doute.

La collectivité intersociale est basée sur un fait social indis-

a été visé directement dans cet article ; en réalité, c'est l'intérêt des Etats enclos, qui passait le premier, puis indirectement l'intérêt général.

cutable : l'établissement des rapports d'échanges, soit dans le domaine matériel, soit dans le domaine intellectuel et moral entre individus appartenant à des collectivités politiques distinctes. Plus ces rapports d'échanges, de produits, de services et d'idées, deviennent continus, indispensables, plus le besoin d'un ordonnancement juridique susceptible de les protéger et de les réglementer se fait sentir. A l'heure actuelle, on assiste à un travail d'organisation juridique de grande envergure sur le plan international. Certes, le progrès est lent, et les conquêtes du Droit sur l'anarchie peuvent paraître à la lumière de la vie pratique assez minces, mais, ce qui importe, c'est le sens de l'évolution. Or, le Droit est incontestablement orienté vers l'élargissement de son empire.

Recherchons dans le présent chapitre, la démonstration de cette affirmation dans le domaine des communications internationales, en ce qui concerne plus particulièrement les voies terrestres et les ports maritimes.

Relativement aux voies terrestres et aux ports maritimes, les transports internationaux doivent utiliser le territoire et les services administratifs de communication, appartenant à différents Etats. Ces transports internationaux sont un facteur de solidarité débordant le cadre de ces sociétés étatiques : par exemple, certaines voies ferrées ou certains ports maritimes fonctionnent à la fois au bénéfice de la communauté nationale et de la communauté internationale (1).

Dans chaque Etat, des gouvernants, des agents ou fonctionnaires possèdent des compétences, c'est-à-dire des pouvoirs juridiques d'agir, pour l'organisation et la gestion des services publics nationaux. Ces compétences sont exercées évidemment dans l'intérêt et pour le compte de la collectivité

(1) V. SCELLE : *Précis de droit des gens*, 1^{re} partie, p. 68.

étatique. Cependant, certains services publics nationaux sont utilisés pour le compte et dans l'intérêt de la communauté internationale, notamment en matière de communications, de sorte que ces services publics, tout en étant nationaux et particuliers, ont une vocation internationale et générale.

Si la collectivité, englobant les différentes nations, n'a pas de gouvernants ou d'agents agissant d'une manière directe pour son compte, et se superposant à ceux de chaque Etat, les services publics internationaux sont gérés par les administrations nationales.

Prenons par exemple une voie ferrée qui sert au trafic international et qui doit traverser le territoire de plusieurs Etats. Cette voie ferrée, tout en satisfaisant les besoins particuliers de chaque nation dont le territoire est traversé par elle, est affectée par le fait matériel des échanges s'opérant entre divers pays, à une fin d'utilité internationale. La voie ferrée, prise dans sa totalité, constitue donc l'élément matériel d'un service public international. Dans l'état actuel de la communauté interétatique, on ne trouve pas de gouvernants et agents qui puissent assurer directement la gestion de ce service public international, et, cette dernière est effectuée par plusieurs services publics nationaux. Pour qu'il en soit autrement, il faut que la communauté internationale possède une organisation supra-nationale se superposant complètement aux Etats (1).

On peut dire que les gouvernants et les agents des différentes administrations nationales, en gérant certains éléments matériels des services publics internationaux, possèdent une compétence internationale. Cependant, cette compétence

(1) Dans le domaine des communications internationales, on trouve certaines organisations supra-nationales, par exemple les commissions fluviales.

s'exercera-t-elle pour la satisfaction entière des intérêts internationaux ? Rien n'en est moins sûr : un service public international, dont l'exécution n'est pas assurée par des agents super-étatiques, est soumis à une administration fractionnée, d'où, un manque de vues d'ensemble si nécessaires pour le bon fonctionnement d'une voie de communication internationale.

D'autre part, les agents et les gouvernants nationaux ne prennent en considération que les intérêts de l'Etat auquel ils appartiennent, lesquels peuvent être en complète contradiction avec les besoins de la solidarité internationale.

★★

Après la Grande Guerre, des changements territoriaux profonds démembrèrent d'anciens Etats et de nouveaux furent créés. De plus, pendant les hostilités, on dut faire face à d'énormes difficultés pour assurer les transports internationaux. Tous ces faits rendirent nécessaire le règlement de la question des communications et du transit, sur des bases nouvelles, entre les Puissances Alliées et Associées d'une part et les Puissances ennemies d'autre part. On créa, au sein de la Conférence de la Paix, une « Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées », qui élaborait la deuxième partie du Traité de Versailles, et les parties analogues des autres traités.

Trois grands principes normatifs, ayant pour but de sauvegarder la solidarité internationale, inspirèrent la Conférence de la Paix dans ses travaux :

1° La liberté du transit et de la navigation ;

2° Egalité de traitement ;

3° Le droit de l'accès à la mer libre pour : a) les Etats enclos ; b) les Etats qui se trouvent dans une mer dont la liberté n'est pas assurée d'une manière effective, par exemple les Etats sur la mer Baltique ou la mer Noire.

Les traités de paix donnèrent une forme juridique à ces principes normatifs (1), mais l'élaboration du droit constructif, c'est-à-dire des règles concrètes, susceptibles d'assurer leur application pratique, fut laissée aux Etats intéressés.

D'autre part, l'observation des normes, ci-dessus énoncées, fut imposée seulement à la charge des Etats vaincus (Allemagne, Autriche, Hongrie, Bulgarie). Ainsi, l'œuvre des traités de paix fut-elle incomplète.

Avec la création de la Société des Nations, ayant pour but d'organiser la solidarité internationale, le problème des communications internationales ne manqua pas de se poser d'une façon beaucoup plus générale. En effet, l'article 23 E du Pacte prévoit que les membres de la Société « prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la société »....

Les transports en transit, qui traversent un territoire national, mais dont l'origine et la destination sont en dehors de ce territoire, ne peuvent être entravés ou limités au gré de l'Etat dont le territoire est utilisé, sans qu'il en résulte une rupture de solidarité inadmissible, dont l'effet, par les représailles qu'il peut susciter, se répercute bien au delà même des Etats qui paraissent directement intéressés, et contribue gravement, par la gêne matérielle et l'état d'esprit de rivalité qui l'engendre, à troubler la paix du monde. Une telle mesure provoque inévitablement des représailles, et des contre-coups dont il est impossible de limiter les effets.

Les Etats dont la situation géographique est telle qu'ils sont

(1) Les art. 320 et 321 du Traité de Versailles ; 212 du Traité de Neuilly ; 284 du Traité de Saint-Germain ; 268 du Traité de Trianon.

généralement traversés par les transports en transit, ont intérêt à ce que ces transports se développent et pour cela, à leur donner des garanties juridiques de stabilité. Il faut d'ailleurs remarquer que les Etats cherchent généralement à attirer sur leurs territoires les voyageurs et les marchandises en transit, afin de recueillir le bénéfice qu'en procure le transport. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, que certains Etats peuvent avoir intérêt, soit pour écarter des concurrences gênantes sur certains marchés étrangers, soit pour entraver une action politique ou empêcher des approvisionnements dangereux pour leur sécurité, à barrer la route la plus courte et la plus économique aux personnes et aux biens en transit (1).

Mais, il faut insister surtout sur l'importance de la liberté du transit pour les Etats privés d'accès à la mer. Les garanties dont ils ont besoin, quant à leur transit, doivent être effectives et minutieusement agencées pour mettre à l'abri de tout coup de force leur commerce extérieur. Le droit d'accès à la mer, même juridiquement admis, perd tout efficacité si son corrolaire — la liberté du transit — n'est pas assuré. On doit remarquer en outre, que si dans beaucoup de cas, une certaine garantie juridique suffirait, pour les Etats enclavés, ce même régime peut s'avérer complètement insuffisant. Cela s'explique aisément, si on a en vue qu'un Etat dépourvu de littoral maritime, confie pour ainsi dire ses intérêts vitaux à l'Etat étranger dont le territoire doit être traversé pour que le premier Etat accède à la mer. Dans ces conditions, il doit s'assurer par des engagements extrêmement précis et surtout effectifs, que son transit ne sera jamais

(1) Rapport du Comité provisoire des communications et du transit, p. 32.

entravé de la part de l'Etat « souverain » du territoire transité. Or, la question de l'efficacité des engagements internationaux d'ordre juridique est très complexe et délicate et ce problème est de la première importance pour les Etats enclavés comme nous allons le voir plus loin. « Les Etats sans garanties efficaces pourraient être l'enjeu de rivalités entre leurs voisins et la victime de leur propre concurrence légitime avec ceux dont ils sont obligés d'emprunter le territoire » (1).

De même que dans la plupart des législations existantes, un particulier qui, pour sortir de sa maison et atteindre la route, est obligé de traverser le domaine de son voisin, jouit d'une servitude de passage sur ce domaine, de même il importe que tout Etat dont les échanges doivent se faire par l'intermédiaire d'un territoire voisin pour atteindre la grande route commerciale des peuples, la mer libre, jouisse du droit garanti de la libre traversée de ce territoire. Sinon, un Etat quelconque pourrait, en entravant cette liberté du transit, ou ce qui revient au même, en imposant au transit de l'Etat des conditions différentes de celles qui seraient accordées au transit, en provenance ou à destination d'un autre Etat, faire payer à cet Etat voisin un véritable tribut économique, et se servir de sa situation géographique comme d'un moyen de pression pour orienter, contre son gré, le courant de ses échanges commerciaux. Une telle situation serait très préjudiciable à tous les Etats soucieux de coopération économique internationale, on pourrait même dire à tous les Etats soucieux de considérer leurs intérêts de longue durée, et d'éliminer une cause éventuelle de conflit, situation qui pourrait amener la suppression totale du commerce des peuples dans un endroit donné, et par la force des choses le gêner partout.

(1) Rapport du Comité provisoire des communications et du transit, p. 32.

Ainsi, la compétence des gouvernements et des agents nationaux sur les voies de communication affectées au trafic international devrait-elle être réglementée pour que les services publics internationaux répondent aux besoins de la solidarité interétatique. De plus, l'introduction des règles normatives, consacrant des principes fondamentaux dans le droit des gens positif, était jugée insuffisante pour éviter toute rupture de solidarité dans le domaine des transports internationaux.

Les efforts de la S. D. N. devaient être donc portés aussi vers la réalisation d'une organisation constructive susceptible de mettre en œuvre les normes générales. Comment la S. D. N. s'acquitta-t-elle de sa tâche ?

« La Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées » de la Conférence de la Paix, transformée en commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit, et devenue comité provisoire de la S. D. N. s'occupa du travail préparatoire

Le 19 mars 1920, le Conseil de la S. D. N., réuni à Rome, adopta la résolution suivante :

« Les membres de la S. D. N. sont invités à envoyer des représentants spécialement qualifiés à une Conférence générale sur la liberté des communications et du transit, le plus tôt possible après la réunion de l'Assemblée. »

« Cette Conférence sera invitée :

I. — A élaborer dans les conditions fixées par la résolution de principe du Conseil en date de ce jour, les mesures que les membres de la Société seraient amenés à prendre en exécution de l'article 23, § E du Pacte, touchant la liberté des Communications et du Transit, ainsi que les Conventions visées aux articles 338 et 379 du Traité de Versailles, concernant le régime international du Transit des Ports, des Voies d'eaux et des Voies ferrées.

II. — A décider, dans les mêmes conditions, si ces mesures doivent être prises sous forme, soit de projet de Conventions à ratifier par les membres de la Société, soit de recommandations aux divers gouvernements, soit de projets de résolutions à adopter par l'Assemblée.

III. — A régler sa procédure et à prendre pour ses réunions ultérieures toutes dispositions utiles dans un règlement spécial adopté par les représentants des membres de la Société représentés au Conseil, et par les deux tiers des autres représentants. »

B. — « Cette Conférence sera invitée à organiser de la même manière un comité permanent de communications, ce comité sera un organe consultatif et technique, chargé d'étudier et de proposer les mesures propres à assurer à tout moment la liberté de communications et du transit, ainsi que d'assister le Conseil et l'Assemblée de la Société, dans l'exercice des fonctions confiées à la Société par l'article 23 du Pacte et par les articles 382, 377 et 378 du Traité de Versailles et articles analogues des autres Traités... »

LA CONFÉRENCE DE BARCELONE DE 1921

En exécution de la résolution du Conseil du 19 mars 1920, des invitations furent envoyées aux membres de la S. D. N. pour la Conférence qui se tint à Barcelone du 10 mars au 20 avril 1921. à laquelle 44 Etats furent représentés, de même que la Commission centrale du Rhin, l'Office central des transports internationaux par chemin de fer de Berne et le Bureau International du Travail.

A la suite du mandat détaillé, donné le 13 février 1920, par le Conseil de la S. D. N., la Commission provisoire des

Communications et du Transit de la Société, présenta à la Conférence de Barcelone différents projets (1).

La première Conférence a voté les motions suivantes :

1° Règlement d'organisation des Conférences générales et de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit ;

2° Règlement intérieur des Conférences internationales des Communications et du Transit ;

3° Convention et statut sur la liberté du Travail ;

4° Convention et statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international ;

5° Protocole additionnel à la Convention des voies navigables d'intérêt international ;

6° Déclaration portant reconnaissance du droit au Pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime ;

7° Recommandation relative au régime international des Voies ferrées ;

8° Recommandation relative aux Ports soumis au régime international ;

9° Acte final.

La séparation des différents projets en Conventions et en Statuts a contribué à éclaircir les question traitées. La Convention proprement dite contient des articles protocolaires. Le Statut contient des obligations matérielles et, au point de vue juridique, fait partie intégrante de la Convention.

(1) 1° Règlement commun d'organisation et la Conférence générale et du Comité permanent de Communications et du transit.

2° Conventions sur la liberté du transit.

3° Conventions sur le régime international de voies navigables.

4° Conventions sur le droit au Pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime.

Quant à la différence, dans le texte des projets, et le texte adopté, on peut dire qu'elle n'est pas sensible.

LA CONFÉRENCE DE GENÈVE DE 1923

La deuxième Conférence des Communications et du Transit s'est réunie à Genève le 15 novembre 1923. Trente-neuf Etats y étaient représentés, de même plusieurs Commissions techniques. La Conférence a continué et terminé, d'une part, des travaux engagés par la Conférence de 1921, d'autre part, elle a donné une forme juridique à des matières relativement nouvelles, dans la vie internationale, tel que l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats et le transport en transit de l'énergie électrique.

Son ordre du jour avait été préparé par la Commission consultative et technique des Communications et du Transit de la S. D. N., organisée définitivement par la Conférence de Barcelone.

La Conférence a examiné l'œuvre accomplie par cette Commission depuis 1921 et a procédé à son renouvellement, remplissant ainsi le rôle qui lui est dévolu par le règlement d'organisation adopté à Barcelone. Elle a élaboré après trois semaines de discussion :

« Une convention à un statut sur le régime international des voies ferrées, une convention à un statut sur le régime international des ports maritimes, une convention relative aux transports en transit de l'énergie électrique, une convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats.

Dans le présent chapitre, nous allons étudier seulement les trois statuts sur la liberté du Transit, sur le Régime inter-

national des voies ferrées et celui relatifs aux ports maritimes d'intérêt international.

Mais, avant d'entreprendre l'étude des statuts, qui nous intéressent, il faut s'arrêter un peu sur l'organisation de l'institution ayant pour but de faciliter l'application des conventions et des traités relatifs aux communications internationales ; ou d'en élaborer de nouveaux plus perfectionnés et embrassant des matières non soumises jusqu'alors à une réglementation juridique.

La création de cet organisme est très significative. Par la généralité de ses travaux, ainsi que par sa permanence, il est destiné à jouer un grand rôle dans la Société internationale, en réalisant une œuvre de très grande utilité rendue indispensable vu le besoin grandissant de solidarité dans la vie interétatique.

L'étude des statuts nous montrera que l'œuvre accomplie par les Conférences de Barcelone et de Genève, consiste, avant tout, à introduire dans le droit des gens positif, certaines normes générales visant la réalisation de la solidarité internationale dans le domaine des communication. Mais, la mise en application de ces normes, par des règles juridiques concrètes, est abandonnée aux différents Etats.

Cependant, la création de « l'organisation des Communications et du Transit », introduisit dans le domaine du droit international des communications, certains éléments constructifs, d'ordre institutionnel.

Cette organisation est comparable à la S. D. N. elle-même : elle est constituée par une Conférence générale qui rappelle l'Assemblée, et par une Commission technique et consultative, organe de direction qui rappelle le Conseil. En ce qui concerne le résultat des délibérations, l'ordre du jour des travaux de la Conférence, les rapports avec les gouvernements des Etats

membres, un contrôle est réservé au Conseil et à l'Assemblée. La limitation de l'autonomie de l'organisation des Communications et du Transit, a pour but de réaliser une unité de direction dans l'action de la S. D. N.

Actuellement, dans le droit international des communications, on trouve donc une *institution organique permanente* dont le rôle de coordination et d'unification, est très important, étant donné que la réalisation de presque tous les services publics internationaux dans ce domaine est assurée par les administrations nationales de divers Etats (1).

Le vrai progrès consisterait dans la création d'un collège d'agents disposant d'une compétence propre, et dont les décisions s'imposeraient aux gouvernements. L'organisation des Communications et du Transit, tout en ayant un caractère institutionnel, ne constitue donc qu'un commencement d'organisation constructive.

PRINCIPES GÉNÉRAUX SE RETROUVANT DANS TOUS LES STATUTS ÉLABORÉS PAR LES CONFÉRENCES DE BARCELONE ET DE GENÈVE

Dans toutes les Conventions élaborées à la Conférence de Barcelone ainsi qu'à celle de Genève, nous trouvons des dispositions générales protocolaires ; elles sont rédigées uniformément. La Conférence y déclare le statut annexé obligatoire pour les Puissances contractantes (article 1^{er}) sous réserve des droits et obligations résultant des Traités de Paix pour les Puissances signataires ou bénéficiaires de ces traités (article 2),

(1) L'organisation des Communications et du Transit, en élaborant de nouveaux Traités soumis à ratification par les Etats membres participe à l'œuvre législative dans la Communauté internationale. La commission permanente, en cas de litiges internationaux rentrant dans la compétence joue le rôle important de médiatrice.

elles stipulent facilité d'adhésion pour les membres de la S. D. N. qui ne seraient pas signataires, et, en outre, pour les Etats non membres de la S. D. N. auxquels le Conseil de la Société aurait décidé de donner communication officielle de la Convention (article 5). La Convention n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifiée par 5 Puissances (article 6). La Convention peut être dénoncée par une Puissance signataire ou adhérente après cinq années à partir de la date de son entrée en vigueur de cette puissance. La dénonciation ne produira effet que pour la Puissance qui la fera un an après la date à laquelle elle aura été reçue par le secrétaire général de la S. D. N. (article 8). La révision éventuelle est prévue dans l'article 9.

Avant de passer à l'examen plus ou moins détaillé des stipulations du statut sur la liberté du transit, il faut mettre en relief quelques principes qui sont d'ordre général et se retrouvent dans tous les statuts élaborés aussi bien par la Conférence de Barcelone que par celle de Genève de 1923.

La Commission des Communications et du Transit à la Conférence malgré l'insistance de la délégation helvétique, a estimé qu'il serait inopportun de régler la question du transit international en temps de guerre.

La Délégation helvétique avait proposé d'inscrire dans les statuts des engagements plus nets et plus précis en temps de guerre, en particulier l'engagement de ne suspendre cette liberté que dans la zone des opérations ou de ne la suspendre sur le reste du territoire des Etats en état de guerre que si l'Etat qui demande le transit n'offre pas lui-même à cet effet ses propres moyens de transport. La proposition helvétique de régler la question du transit en temps de guerre et son insistance se comprennent facilement, vu la situation difficile où la Suisse s'est trouvée pendant la guerre.

Les directives indiquées par la délégation suisse sont les suivantes :

1° Dans la zone des hostilités. Il ne paraît guère possible de formuler ici des restrictions conventionnelles qui soient pratiquement applicables.

2° En dehors de la zone des hostilités. Là, au contraire, la liberté du transit international devrait être la règle sous les deux réserves suivantes :

a) Droit pour l'état belligérant de prendre à l'égard des transports en transit à travers son territoire toutes mesures nécessaires de surveillance et de contrôle qui répondent aux exigences de sa sécurité propre.

b) Obligation éventuelle pour l'Etat neutre intéressé au transit, d'effectuer à l'aide de son propre matériel (wagons, bateaux) le transit qu'il requiert. Ce matériel serait déclaré exempt de toute réquisition.

Au sujet du statut sur le régime international des voies navigables, elle a proposé que : « Tout Etat n'ayant pas accès à la mer » ne puisse » en ce cas de guerre, être privé de la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales traversant la zone des opérations, que s'il lui est offert pour son débouché à la mer, une autre voie navigable équivalente, faute de quoi cet Etat eut été dispensé de toutes ses obligations en tant que membre de la S. D. N. »

La Commission et la Conférence tout en émettant le vœu que la liberté du transit soit maintenue en temps de guerre dans toute la mesure compatible avec les droits et les devoirs des belligérants (art. 8 du Statut sur la liberté du transit, art. 15 du Statut des Voies navigables d'intérêt international, art. 32 du Statut sur le régime international des Voies ferrées, art. 18 du Statut sur le régime international des Ports maritimes) a estimé que la matière devait faire l'objet d'un examen ulté-

rieur. Parmi les vœux et déclarations, formulés par la Conférence à l'acte final, nous trouvons ceci : « La Conférence émet le vœu que la S. D. N. invite le plus tôt possible ses membres à se réunir en vue de l'élaboration de nouvelles conventions destinées à régler les droits et les devoirs des belligérants et des neutres, en temps de guerre, en matière de Transit. »

Le règlement de cette question est absolument vital pour les pays enclavés, important pour les pays dont le commerce maritime s'effectue par un fleuve international soumis dans sa partie inférieure à la souveraineté d'un Etat étranger. Il est essentiel pour un Etat encerclé par les belligérants.

Les statuts déclarent qu'ils n'imposent à aucun des Etats contractants des obligations qui aillent à l'encontre de ses droits et devoirs en tant que membre de la S. D. N. Certaines délégations jugeaient cette disposition superflue parce que les statuts mentionnés se bornent à exécuter l'article 23 § E du Pacte, mais les Conférences ont cru nécessaire de spécifier clairement que dans le cas où les droits et les devoirs des membres de la S. D. N. en tant que tels s'opposeraient, à un moment quelconque, à l'application de la Convention, ces droits et obligations prévaudraient. Par exemple, au cas où des sanctions d'ordre économique devraient être prises par la S. D. N. contre un Etat récalcitrant bien que cet Etat soit partie contractante des statuts, qui facilitent et organisent les communications et les transits entre les parties contractantes, il ne pourra pas bénéficier des avantages de ces conventions.

La Commission provisoire des Communications et du Transit a proposé d'abroger toute obligation et tout accord existant entre les hautes parties contractantes, incompatibles avec les termes des statuts. Elle a proposé une abrogation en quelque sorte automatique de ce qui, dans ces obligations et accords, est incompatible avec ses statuts et dans la mesure où ce

serait. La Conférence de Barcelone, de même que celle de Genève n'a pas cru nécessaire d'insérer une disposition aussi radicale ; elles se sont contentées d'engager les Etats contractants à apporter à ce désaccord qui contreviendrait aux dispositions des statuts, toute modification destinée à les mettre en harmonie avec eux, soit à l'expiration de ces accords, soit dès que les circonstances le rendront possible, pour faciliter l'œuvre de la Paix et développer au mieux le commerce international.

Les Etats contractants ont proclamé la liberté ; mais la liberté implique l'égalité des conditions. Les délégations helvétique et néerlandaise ont proposé l'égalité de traitement entre toutes les nations, la Commission de même que les Conférences, n'ont déclaré que l'égalité entre les parties contractantes. La Commission et les Conférences ont estimé que toutes les nations pouvaient, dans leur pensée, être invitées à adhérer aux conventions relatives à la liberté des communications et du transit, il était juste de laisser les bénéfices à celles qui assumeraient les obligations, puisque toutes sont également appelées, si elles le jugent à propos, à accepter les uns les autres.

L'égalité elle-même, ne suffit pas du reste, à assurer dans tous les cas la liberté désirable ; même l'égalité telle qu'elle est comprise, c'est-à-dire, non seulement entre toutes les parties contractantes autres que la partie contractante intéressée, mais encore y compris celle-ci. Par exemple, un Etat peut n'avoir que peu d'intérêt à favoriser son propre transit, si ce transit ne tient qu'une place restreinte dans l'ensemble de sa vie économique. Dans ce cas, cet Etat pourrait imposer à son transit national des conditions qui, pratiquement empêcheraient de traverser son propre territoire, ce qui, en fait, ne le priverait en rien et il pourrait par là supprimer la liberté du

transit étranger, en dépit de l'intention de la Convention, mais en vertu de ce même principe d'égalité.

Donc, il faut ajouter qu'à la liberté qui implique l'égalité, d'autres garanties plus précises, c'est-à-dire la réglementation raisonnable de cette liberté et égalité, au point de vue des charges économiques et financières qu'il doit supporter. Les Conférences ont estimé que si les Etats sont libres de poursuivre par des tarifs douaniers, par des primes et subventions directes, la politique commerciale de leur choix, ce qu'il faut éviter, c'est de mettre au service de cette politique l'organisation des transports : politique commerciale et politique des transports doivent rester distinctes. Ainsi, les articles 3 et 4 du statut sur la liberté du Transit déclaraient prohibée la perception de droits à raison du seul fait du transit ; on n'autorise que les taxes et redevances contre partie d'un service rendu au commerce en transit, et celles-ci doivent toujours être équitables, sans différenciation d'ordre politique. Dans l'article 2 du statut sur le régime international des ports maritimes, tout Etat contractant s'engage à assurer aux autres Etats contractants un traitement égal à celui de ses propres navires dans les ports maritimes placés sous sa souveraineté. L'article 4 du Traité sur le régime international des voies ferrées est plus flou, car nous y trouvons seulement que cette liberté doit s'exercer « sans abus à l'égard du trafic international ».

Pour assurer dans l'avenir l'élasticité des statuts les Conférences ont estimé prévoir la possibilité de dérogations apparentes qui seront justifiées par les conditions géographiques, économiques ou techniques des pays ou régions qui seront l'objet de ces accords (art. 10 du statut sur la liberté du Transit, art. 38 du statut sur le régime international des Voies ferrées, art. 7 du statut sur le régime international des Ports maritimes). Par ces mesures, l'ensemble des dispositions gagne

une certaine souplesse qui facilitera leur application mondiale. La Commission a estimé (dans le rapport de la Commission provisoire des Communications et du Transit, page 50) que lorsque deux Etats voisins se trouvent vis-à-vis l'un de l'autre dans des conditions telles que les avantages qu'ils peuvent être amenés à se consentir réciproquement, sont économiquement, géographiquement de nature à ne pas pouvoir être étendus à d'autres puissances, ces avantages doivent cependant être considérés comme respectant l'esprit des statuts. S'il en était autrement, si de tels avantages ne pouvaient être consentis sans être étendus à tous, le seul résultat des statuts serait d'entraver les progrès du trafic international, au lieu de le faciliter. Par exemple, un port ou une voie de transit servant de débouché à ce port, pourrait être affecté totalement au transit en provenance ou à destination d'un seul Etat, dont ils sont séparés par une frontière, mais dont ils constituent néanmoins l'accès naturel à la mer libre.

Quand la sécurité de l'Etat le justifie, au cas d'événements graves, notamment les menaces extérieures et les menaces de troubles intérieurs, les cas de disette, les cas de grève ayant une nature exceptionnelle, il pourra être, pour un temps aussi limité que possible, dérogé aux dispositions du statut (art. 7 du statut sur la liberté du Transit, art. 29 du statut sur le régime international des voies ferrées, art. 16 du statut sur le régime international des ports maritimes), étant entendu que les principes doivent être maintenus dans toute la mesure du possible.

Les statuts permettent aux parties contractantes dans certains cas d'invoquer la situation économique grave résultant des dévastations commises par les troupes ennemies sur leur territoire, en vue de suspendre ou de diminuer temporairement le transit, pour donner plus de facilité au transport

nécessaire à la reconstitution des régions dévastées, étant entendu que les principes doivent être observés dans toute la mesure du possible (art. 12 du statut sur la liberté du Transit, art. 34 du statut sur le régime international des Voies ferrées).

Tels sont les principes généraux qui ont été appliqués dans les statuts élaborés par les Conférences de Barcelone et de Genève. Maintenant il faut voir de près les stipulations particulières des statuts sur la liberté du Transit, sur les Voies ferrées et sur les Ports maritimes.

1^o STATUT SUR LA LIBERTÉ DU TRANSIT

Le statut sur la liberté du transit sous sa forme est un nouveauté Si avant la guerre, il existait des conventions, ces conventions ne réglaient cette question qu'entre deux Etats, tandis que l'œuvre de Barcelone par son étendue et sa précision inconnue autrefois, s'explique par l'institution internationale qu'il a élaborée et qui était elle-même inconnue avant la guerre.

La Convention et le statut, de même que le projet de convention sur la liberté du transit, n'ont d'autre but que de déclarer le principe et le sens de cette liberté, de réglementer et de prévoir les conditions nécessaires à son exercice, et de la rendre obligatoire. La Conférence, dans l'article 1^{er} du statut donne une définition précise ne prêtant à aucune interprétation équivoque, même si elle est dictée par la mauvaise foi.

ARTICLE 1^{er}. — « Seront considérés comme en transit à travers le territoire placé sous la souveraineté ou l'autorité de l'un quelconque des Etats contractants, les personnes, bagages, marchandises, ainsi que les navires, bateaux, voitures, wagons et autres instruments de transport dont le trajet par le dit territoire, accompli avec ou sans transbordement, avec ou sans mise en entrepôt, avec ou sans rupture de charge, avec ou sans

changement de mode de transport, n'est que la fraction d'un trajet total commencé et devant être terminé en dehors des frontières de l'Etat, à travers le territoire duquel le transit s'effectue ».

Il fallait préciser le sens et l'objet du transit afin de pouvoir le réglementer ensuite. Tout en déclarant la liberté du transit, la Conférence de Barcelone a estimé qu'il appartenait aux Etats transitaires d'en réglementer les conditions, de choisir les voies d'acheminement (art. 2), de fixer les rémunérations qui seraient dues (art. 4), d'appliquer les taxes licites (art. 3), de prendre toutes mesures de police ou autres (art. 5), sous réserve en cas de plainte d'expliquer leur raison et de justifier leurs actes devant la juridiction prévue (art. 13).

La liberté du transit implique l'égalité des conditions de transit dont jouiront les territoires des diverses parties contractantes, tous les signataires de la Convention. Sans cette égalité, la liberté du transit ne serait qu'un mot absolument vide de sens : un traitement préférentiel quelconque accordé à un Etat et refusé à un autre, signifie pratiquement la diminution ou l'interruption du transit en provenance ou à destination de cet Etat.

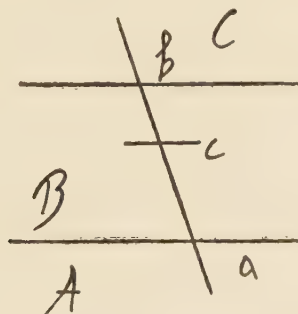
L'article 2 déclare que les Etats contractants s'engagent à faciliter les transports par les territoires placés sous leur souveraineté ou leur autorité, sur les voies en service appropriées au transit international sans faire aucune distinction tirée de la nationalité des personnes, des pavillons des navires ou bateaux, de la provenance et de la destination du point d'entrée ou de sortie du territoire, ou de toute autre considération relative à la propriété des marchandises ; il autorise le transit à travers leurs eaux territoriales conformément aux conditions et réserves d'usage.

La Conférence a éprouvé quelques difficultés quant à la

rédaction de l'article 4 du statut sur la liberté du transit, qui malgré son importance capitale est demeuré assez vague afin de satisfaire tous les délégués. L'interprétation exacte en doit être fixée. La raison de cette imprécision est dans les deux opinions contraires émises déjà au sein de la Commission provisoire (Rapport de la Commission provisoire, page 46). La dernière phrase de l'article 4 donne lieu à équivoque : « Nulle rémunération facilitée ou restrictive ne devra dépendre directement ou indirectement de la nationalité ou de la qualité du propriétaire du navire, ou de tout autre instrument de transport qui aurait été ou devrait être employé pendant une partie quelconque du trajet total.

La question se pose : Est-ce que l'Etat transitaire est tenu de traiter les transports en transit internationaux sur un pied d'égalité, non seulement par rapport aux différents Etats étrangers comparés les uns aux autres, mais aussi par rapport aux tarifs et aux facilités qu'il réserve à ses propres transports?

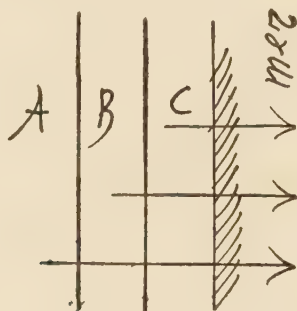
Le transport en transit s'effectuant du pays A au pays C doit-il bénéficier d'un tarif aussi favorable sur le parcours a-b que le transport à l'exportation s'effectuant de c à b ?



Les délégations italienne, chinoise, polonaise, roumaine, yougoslave, tchécoslovaque ont soutenu : qu'un Etat désireux de favoriser certaines productions nationales peut légitimement réserver des tarifs de faveur à ses produits sans que, du

même coup, il puisse se voir contraint de voir concéder ces mêmes avantages à des marchandises qui ne font que traverser son territoire.

La France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique, ont soutenu la thèse contraire qui repousse comme une forme de protectionnisme déguisé une différenciation qui manifestement utilise les tarifs de transport à des fins de politique économique. On a fait observer d'autre part, que la généralisation de la pratique de la différenciation entre le transport national et le transit, placerait les pays privés de débouchés directs vers la mer, dans un état d'infériorité économique, tel que le principe même de la liberté du transit s'en trouverait compromis.



Si les pays transités B et C établissent des tarifs spéciaux d'exportation plus réduits que les tarifs imposés au transport en transit en provenance du pays A, ce dernier se trouvera du fait de sa situation géographique et en raison de la seule traversée des pays interposés, dans l'obligation d'acquitter à chaque traversée une prime supplémentaire qui peut le placer sur le marché dans une situation d'infériorité irrémédiable.

L'accord n'a pas pu se réaliser entre les membres de la Conférence.

Selon M. Charles de Visscher, il faut en conclure que la convention n'interdit pas la différenciation dont il est question, car des déclarations formelles ont été faites dans ce sens (1). Cependant, si on interprète l'article 4 d'après l'esprit de la Conférence qui se dégage de l'ensemble de ses travaux, on serait enclin à soutenir la thèse libérale opposée à celle de M. de Visscher. En particulier, si on affirme que la différenciation en question est permise par le statut, la situation des Etats enclavés ne serait nullement améliorée par l'application des principes élaborés par la Conférence de Barcelone.

Quoi qu'il en soit un Etat pourra toujours s'il le désire, trouver dans l'interprétation même du texte, des moyens d'entraver la liberté du transit. Dans le statut deux grandes idées ont reçu sanction : la liberté du transit et l'égalité du traitement ; l'une ne peut exister sans l'autre, il faut régler l'une pour pouvoir profiter de l'autre.

2° STATUT SUR LE RÉGIME INTERNATIONAL DES VOIES FERRÉES

Le régime international des voies ferrées constitue une sorte d'application particulière des principes énoncés dans le statut sur la liberté du transit et ainsi intéresse-t-il d'une manière directe la question de l'accès à la mer libre des Etats enclavés.

La Convention et le statut sur le régime international des voies ferrées ont été prévus par les Traités de Paix, la Conférence de Barcelone de 1921 et de nouveau la Conférence économique de Gênes en 1922 en ont demandé la conclusion à bref délai. La Conférence des Communications et du Transit de Genève avait pour base de discussion un projet élaboré par la Commission technique et consultative des Communications

(1) Voir VISSCHER : *Droit international des communications*, p. 21.

et de Transit, qui s'est inspirée des recommandations et de la discussion de la Conférence de Barcelone. En 1921, la différence de conception entre les délégués, au sujet d'un accord international sur les voies ferrées était infranchissable. La délégation française notamment s'était déclarée dans l'impossibilité de souscrire à l'insertion dans une convention générale d'une disposition interdisant les accords particuliers.

Pourtant le projet d'alors déposé par la Commission provisoire n'était pas plus avancé que celui de 1923. Mais les deux années de difficultés économiques se sont écoulées, la nécessité d'un arrangement s'imposa aux délégués, s'ils voulaient contribuer au relèvement économique du monde et plus particulièrement de l'Europe.

La base de discussion n'était, comme le statut lui-même, qu'une codification sommaire des obligations internationales reconnues, touchant les transports internationaux par chemin de fer. La Commission a désiré à la fois donner une forme précise au travail inachevé à Barcelone, tirer partie des nombreuses conventions existant dans ce domaine, et apporter une contribution utile à la mise en pratique du principe de l'équitable traitement du commerce inscrit dans le Pacte. La Commission de même que la Conférence a évité que le Statut n'apporte un trouble quelconque au jeu des nombreuses conventions existantes ; au contraire, elles en ont fait la synthèse. Et en dégagant les principes, le statut donne à ces principes mêmes la possibilité d'une extension plus grande. Le statut est en quelque sorte un code des obligations internationales reconnues dans ce domaine.

Le statut est composé de 44 articles, il est divisé en six parties intitulées : Echanges internationaux par chemin de fer, Emploi réciproque du matériel roulant et unité technique, Rapport entre le chemin de fer et ses usagers, Tarif, Arran-

gement financier entre administrations dans leurs relations avec les intérêts du trafic international, Dispositions générales.

Dans l'article 1^{er}, les Etats contractants s'engagent à réaliser la continuité du service, à examiner amiablement entre eux le projet de renforcement de lignes existantes ou de constructions de lignes nouvelles ; ils s'engagent à réaliser l'établissement de gares-frontières communes et à y apporter toutes facilités et assistance qui sont nécessaires aux fonctionnaires d'Etat et aux employés de chemin de fer d'un autre Etat pour la bonne marche du trafic international (art. 2-3). Les Etats contractants entendent maintenir la liberté d'exploitation aux chemins de fer, tout en veillant à ce que cette liberté s'exerce sans abus. Ils s'engagent à donner au trafic international des facilités raisonnables et s'interdisent toute discrimination qui aurait un caractère de malveillance à l'égard des autres Etats contractants » (art. 4).

En ce qui concerne le trafic international des voyageurs et des bagages, les Etats encourageront la mise en marche des trains directs et des voitures directes pour les grandes relations de trafic international dans des conditions de rapidité et de confort (art. 5). En ce qui concerne le trafic international des marchandises, « les services seront organisés de manière à réaliser les conditions de rapidité et de régularité d'autant plus satisfaisantes qu'ils correspondent à des courants de transport plus importants » et ils encourageront les mesures techniques ayant pour effet d'améliorer le fonctionnement du service (art. 6). A ce propos le délégué d'Autriche au sein de la Commission a cru nécessaire de remarquer que cet article ne pourrait entraîner un pays au delà de ses moyens financiers. Les rapporteurs de la Commission lui en ont donné l'assurance réitérée à l'Assemblée plénière. A l'article 8, les

Etats s'engagent à simplifier les formalités de droit, de police et de passeport.

Les Etats « inciteront les administrations de chemins de fer placées sous leur souveraineté ou leur autorité, et dont les lignes forment un réseau continu de voies de même écartement, à conclure entre elles des conventions prévoyant toutes mesures de nature à permettre et faciliter l'échange et l'utilisation réciproque du matériel roulant, y compris une assistance réciproque par la fourniture de wagons vides pour répondre au besoin du trafic international (art. 9) ; pour y arriver les Etats faciliteront « l'établissement de conventions visant l'unité technique des chemins de fer » (art. 10). Cette assistance pourrait consister en matériel de traction, en combustible ou énergie électrique (art. 11).

Mais l'article qui a le plus d'importance, celui qui est appelé à réaliser l'égalité entre les Etats contractants est celui qui règle la tarification. Déjà en 1920 au sein de la Commission provisoire de Communications et du Transit, des difficultés s'élevèrent à ce sujet entre les délégués. La délégation italienne déclara devoir s'opposer à toutes formules qui viseraient à interdire rigoureusement toute distinction entre tarifs de chemins de fer intérieurs et tarif international, et toutes protections aux industries nationales sous forme de facilité de tarif de chemin de fer. Elle estimait, d'une part, qu'il n'est pas du ressort d'une conférence technique de se prononcer sur une question qui touche à la politique générale de différents Etats et faisait remarquer, d'autre part, que si l'Italie avait toujours donné et continuerait de donner à l'avenir au trafic international le bénéfice de tous ses tarifs normaux intérieurs, par sa situation et par configuration géographique, l'Italie s'était trouvée dans la nécessité d'aider certaines industries sous forme de réduction des tarifs de chemin de fer ; c'est ainsi que

les transports de fruits acides et les primeurs de la Sicile et du Sud de la Péninsule italienne jusqu'aux frontières du Nord bénéficient des tarifs maintenus au-dessus du cours de ce transport. Les délégations roumaines, serbe-croate-slovène et polonaise ont soutenu le point de vue italien, estimant que ce point de vue est très important pour les nouveaux pays. Sans faire de distinction entre les voyageurs et les marchandises en ce qui concerne la provenance ou la nationalité, chaque pays doit être libre de fixer les tarifs sur les voies de communications, tant pour l'importation que pour l'exportation et pour défendre son industrie, comme les intérêts du pays le demandent ; c'est de cette façon seulement que les petits Etats nouvellement créés pourront se constituer des industries propres et développer leur commerce.

Les délégations française, belge, britannique, espagnole, hellénique, japonaise, néerlandaise, portugaise ont soutenu que la politique de protectionnisme et de libre échange que les pays veulent poursuivre, doit l'être uniquement au moyen des tarifs douaniers, de primes, de subventions directes et non par le moyen de tarifs de transports. La délégation belge a même proposé que les Etats s'engagent à éliminer de leur politique ferrovière tout facteur de protectionnisme, tout en laissant pleine liberté à la concurrence commerciale entre les réseaux.

La Commission provisoire ne put arriver à une solution satisfaisante. La Commission et la Conférence de 1923, n'ont pu rallier l'unanimité des délégations, qu'en proposant une rédaction très vague à l'article 20. « Les Etats contractants reconnaissent la nécessité de laisser au tarif en général la souplesse indispensable, pour leur permettre de s'adapter, aussi exactement que possible, aux besoins complexes du commerce et de la concurrence commerciale, entendant main-

tenir intacte la liberté de leur tarification, suivant les principes admis par leur propre législation, tout en veillant à ce que cette liberté s'exerce sans abus à l'égard du trafic international. » La fixation de la limite de l'exercice de la tarification est l'abus dont serait victime le trafic international. En cas de contestation, pourrait-on prouver que le tarif a un résultat néfaste pour le trafic international ? Et au cas où on pourrait le prouver, l'abus sera tellement exorbitant que le trafic international s'arrêtera net.

Le deuxième alinéa de l'article 20 comporte une prescription et une interdiction. La prescription est d'accorder au trafic international des tarifs « raisonnables ». Si l'expression « raisonnable » est interprétée par les Etats contractants, de la même façon que nous le trouvons dans le rapport de la Commission, c'est-à-dire si on entend le tarif normalement appliqué par un Etat à ses propres nationaux, même au moins favorisé, d'entre eux, ce tarif étant considéré comme raisonnable pour le trafic international, nous ne pouvons que regretter le choix de l'expression qui manque de précision.

Les articles 20 à 28 traitent des questions techniques d'une importance secondaire.

L'éventuelle dérogation au statut, les mesures de police, les cas de guerre, les facilités plus grandes, le règlement des différends, etc..., sont prévus dans les articles 29 à 44 du statut.

3° STATUT SUR LE RÉGIME INTERNATIONAL DES PORTS MARITIMES

Le statut sur le régime international des ports maritimes est la première convention de cette nature. Il a été prévu par l'article 379 du Traité de Versailles et par les articles analogues des autres traités.

Il est de toute importance de régler le régime international des ports maritimes.

Le statut a généralisé les avantages qui jusqu'ici n'étaient ordinairement concédés que par voie de négociations partielles, lors de la conclusion d'un traité de commerce.

Les principes consacrés par la coutume, en matière de ports maritimes, sont au nombre de deux : 1° Les ports sont ouverts aux navires et bateaux en péril de mer ; 2° les autorités territoriales doivent prêter secours aux navires étrangers naufragés.

Selon la formule de l'Institut de Droit international (Session de La Haye, 1898) l'accès des ports et des autres portions des territoires maritimes est présumé « ouvert aux navires étrangers ». Un Etat peut déclarer ses ports ou quelques-uns d'entre eux fermés lorsque la sûreté de l'Etat ou un intérêt sanitaire en justifie l'ordre.

La Commission provisoire des Communications et du Transit a présenté à la Conférence de Barcelone une résolution relative au régime international des ports ; cependant le Conseil de la S. D. N. l'a invité, en date du 13 février 1920 à élaborer une convention sur les ports analogues à la convention du transit et sur le régime des voies d'eau d'intérêt international. Mais l'élaboration d'une convention sur les ports s'est heurtée à des difficultés toutes particulières. La Commission provisoire n'a pas pu trouver une définition exacte et acceptable pour les ports maritimes. La délégation belge pour résoudre cette question a proposé une convention s'appliquant à tous les ports nationaux, qui n'a pas été acceptée. Si la Convention au contraire se bornait à réglementer le régime des ports considérés comme internationaux, « il resterait à caractériser ces derniers ports ; on le pourrait soit à l'aide d'une énumération géographique, annexée à la convention,

soit par une définition générale. L'énumération n'eût pas manqué de provoquer des discussions interminables entre les Etats, et quant à la définition générale... il paraissait impossible de trouver un critérium suffisant. Ni l'importance du trafic, ni le caractère de débouché normal du pays enclavé, ni l'importance relative des intérêts nationaux et étrangers dans l'exploitation ou le trafic du port n'étaient susceptibles de donner les éléments d'une définition précise analogue à la définition des voies navigables internationales » (1). Ainsi la Conférence de Barcelone, n'a adopté que des recommandations relatives aux ports soumis au régime international.

En étudiant les textes élaborés par la Commission provisoire et approuvés par la Conférence de Barcelone, on a l'impression qu'on a voulu instituer pour les ports en question un régime autre que celui de l'Etat sur le territoire duquel le port se trouve. Nous lisons à la page 94 du rapport : « La présente recommandation est destinée à s'appliquer seulement aux ports qui seraient placés sous l'autorité de la S. D. N. ; ainsi qu'aux ports qui dans des actes particuliers, seraient soumis à un régime international. » De même les articles 5 et 6 de la recommandation déclarent : « Qu'à moins de stipulations spéciales... le port sera placé sous la responsabilité (juridiction) de l'Etat qui exerce sur le port souveraineté et autorité. » Il est très compréhensible qu'un statut qui comporte de telles dispositions ne puisse espérer avoir de succès auprès des Etats où la théorie de la souveraineté est pratiquée presque sans limite.

Les recommandations faites à Barcelone n'étaient pas suffisantes pour atténuer les causes qui ont impérieusement dicté aux dirigeants le devoir de régler ces questions. En effet, à

(1) Page 84 du Rapport de la Commission provisoire.

la Conférence de Gênes, les gouvernements demandèrent que l'élaboration d'une convention générale sur le régime international des ports fut entreprise aussitôt que possible.

En un laps de temps de deux ans, la Commission trouva une définition en ce qui concerne les ports maritimes, mais elle se garda d'insérer dans le statut des dispositions semblables à celles des recommandations.

Deux grands principes furent appliqués dans le statut d'une façon satisfaisante : 1° la liberté qui a trouvé dans la délégation britannique son plus ardent défenseur ; 2° la réciprocité qui a été défendue par la France et les Etats de l'Amérique du Sud.

Mais cette dernière condition n'empêchait pas d'admettre au bénéfice de la convention les Etats privés d'accès direct à la mer. Il est d'ailleurs de l'intérêt du commerce général que la Convention soit signée par ces pays, pour qu'un traitement égal soit assuré dans les ports où ils jouissent de certains privilèges. La réciprocité est donc parfois simplement juridique.

L'article 1^{er} du Statut définit les ports auxquels le Statut s'applique. Cette définition comporte deux notions :

I. — « Ports fréquentés normalement par les navires de mer ». — Sont donc exclus les ports qui, techniquement sont accessibles à la navigation maritime, mais qui ne sont utilisés par elle que d'une façon exceptionnelle. En revanche, un port, qui serait bloqué pendant une partie de l'année, par les glaces, par exemple, mais qui serait, quand il est ouvert, utilisé régulièrement par la navigation maritime, rentrerait dans la définition. La caractéristique d'un port maritime n'est pas le fait d'être situé sur la mer, mais d'être fréquenté par les navires de mer.

Donc, les ports qui sont situés sur une voie d'eau d'intérêt

international et peuvent être fréquentés par des navires de mer, et qui sont régis par l'article 9 du statut sur les voies d'eau d'intérêt international, tombent néanmoins sous l'application du présent statut.

La commission même a estimé que les ports placés sur des lacs, communiquant avec la mer au moyen de canaux, tombaient sous l'application du statut, car le critérium de la définition n'est pas d'ordre géographique, c'est l'utilisation normale qui a été prise pour base.

II. — « ...et servant au commerce extérieur ». Ce deuxième élément exclut les ports exclusivement affectés au commerce intérieur, et « qui, par conséquent, ne pourraient pas être utilisés par les navires même de l'Etat sous la souveraineté ou l'autorité duquel le port est placé, lorsque ces navires effectuent des opérations de commerce extérieur » (1).

Certaines délégations ont estimé que les dispositions du présent Statut devraient être également applicables à une catégorie spéciale de ports maritimes, dits « Ports de refuge ». A cette fin, une clause a été insérée au Protocole de signature, donnant satisfaction à la demande en question.

L'article 2 qui pose les conditions de réciprocité et qui domine toutes les matières régies par les articles suivants, trouve son complément à l'article 8 « Sous condition de réciprocité..., tout Etat contractant s'engage à assurer à tout Etat contractant un traitement égal à celui de ses propres navires ou des navires de n'importe quel autre Etat, dans les ports maritimes placés sous sa souveraineté ou son autorité, en ce qui concerne la liberté d'accès du port, son utilisation et la complète jouissance des commodités... »

Le statut ne prévoit pas la liberté d'accès comme telle,

(1) Page 91 du Rapport de la Commission des Communications et du Transit.

mais seulement l'égalité de traitement en ce qui concerne le libre accès. La Convention a minutieusement — jusqu'à l'attribution des places à quai — réglé l'égalité de traitement qui « s'étendra aux facilités de chargement et de déchargement, ainsi qu'aux droits et taxes de toutes natures... »

La délégation finlandaise a fait remarquer que, étant donné les conditions climatiques et géographiques spéciales qui affectent la navigation de ses ports maritimes, elle considérerait que les droits et taxes perçus dans ces derniers devaient être prélevés de manière à faire participer équitablement au total des frais annuels de tous les services intéressés les navires qui n'utilisent les ports finlandais que pendant une courte partie de l'année, sans hiverner dans ces ports pendant la période des glaces. La commission a été unanime à considérer que cette déclaration n'allait à l'encontre d'aucune des règles du Statut (1).

L'Etat peut prendre des mesures convenables en vue de la bonne administration du port, pourvu que ces mesures soient conformes au principe de l'égalité de traitement, c'est-à-dire pourvu qu'elles s'appliquent aux nationaux et aux étrangers de la même façon (art. 3).

L'article 4 prescrit la publication des droits et des taxes pour l'utilisation des ports, ainsi que des règlements de police et d'exploitation. La Conférence a voulu par là garantir le commerce international contre les abus possibles.

L'article 5 est parmi les plus importantes des décisions prises, car il réalise, autant que possible, l'égalité de traitement dans les ports maritimes. Pas de différences entre pavillon en raison de la nationalité. Les Etats contractants gardent pleine et entière leur liberté tarifaire, pourvu que les droits soient

(1) Page 92 du Rapport de la Commission.

les mêmes sans égard au pavillon du navire. « Pour la détermination et l'application des droits de douane et assimilés, des droits d'octroi local ou de consommation, ainsi que des frais accessoires perçus à l'occasion de l'importation ou de l'exportation des marchandises par les ports maritimes placés sous la souveraineté ou l'autorité des Etats contractants, il ne pourra être aucunement tenu compte du pavillon du navire, de telle sorte, qu'aucune distinction ne soit faite au détriment du pavillon d'un Etat quelconque entre celui-ci et le pavillon de l'Etat sous la souveraineté ou l'autorité duquel le port est placé, ou celui de n'importe quel autre Etat.

L'article 6 déclare : « Pour que le principe de l'article 2 ne puisse être tourné, on applique les facilités et les tarifs pour les transports par chemin de fer, en provenance ou à destination d'un port maritime, qui sont insérés dans le Statut sur le Régime international des voies ferrées, que l'Etat contractant soit ou non partie à la dite Convention sur le Régime des voies ferrées.

Pour éviter que les ports maritimes ne se trouvent placés dans une situation d'infériorité à l'égard des autres voies de communications, les droits de douane y perçus ne pourront être supérieurs à ceux qui sont perçus aux autres frontières douanières du même Etat (art. 7).

L'article 8 est le complément de l'article 2 sur la réciprocité ; car permettre à un Etat de suspendre le bénéfice de l'égalité de traitement, pour tout navire d'un autre Etat qui n'appliquerait pas dans ses ports maritimes les dispositions du présent statut aux navires dudit Etat contractant, ne peut être que juste et raisonnable.

Chaque Etat contractant peut se réserver le droit d'organiser le service de remorquage, le pilotage, le droit de limiter le transport des émigrants (art. 10, 11, 12).

Le Statut est applicable, quel que soit le caractère public ou privé du propriétaire du navire, mais il exclut les navires de guerre et les navires publics (art. 13). De même, il ne vise ni les navires de pêche, ni les produits de leur pêche (art. 14), en raison du fait que l'article 5 ne pouvait s'appliquer à ces navires. L'article 15 du Statut est aussi de première importance. Il est destiné à atténuer indirectement la situation économique désavantageuse des Etats enclavés. Il est de nature à diminuer juridiquement les divergences de situation géographique de certains Etats, et par là, à éliminer certaines convoitises, du reste justifiées, qui pourraient avoir des résultats néfastes. Cet article déclare que « lorsque par traité, convention ou accord un Etat contractant aura accordé certains droits à un autre Etat, dans une zone définie de l'un de ses ports maritimes, en vue de faciliter le transit des marchandises et des passagers à destination ou en provenance dudit Etat, aucun autre Etat contractant ne pourra se prévaloir des dispositions du présent Statut pour revendiquer des droits analogues. »

Le deuxième et le troisième alinéas imposent l'obligation d'appliquer le Statut si l'une ou l'autre des Parties contractantes n'est pas partie au Statut sur le Régime international des ports maritimes.

Les dérogations, les mesures de police, l'état de guerre, le règlement des différends, etc., sont prévus de l'article 16 à l'article 24.

Dans l'article final, la Conférence formule le vœu susmentionné au sujet du cabotage maritime, et elle demande que les Conventions adoptées soient appliquées par les Etats contractants dans les colonies, protectorats, etc., placés sous leur souveraineté ou l'autorité (1).

(1) Dans l'œuvre de la Conférence de Barcelone, on trouve une déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon de certains Etats encla-



Les Statuts sur la liberté du transit, sur les voies ferrées et sur les ports maritimes introduisent dans le droit international positif certaines normes fondamentales d'une portée

vés notamment, ceux qui sont dépourvus de tout littoral maritime. A la fin de l'art. 3 du Projet de Convention sur les voies d'eau d'intérêt international, présenté par la Commission provisoire des Communications et du Transit, sur la demande de la délégation helvétique, a été insérée la reconnaissance du pavillon maritime des navires et bateaux de toute partie contractante n'ayant pas de littoral maritime, malgré un projet de « convention » sur le droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime proposé par la même Commission.

La conférence de Barcelone a trouvé suffisant de donner par une déclaration une forme juridique à la question, et, par conséquent, elle a supprimé la fin de l'article 3 du Projet de Convention sur les voies d'eau d'intérêt international.

Depuis longtemps, la question de savoir si les Etats dépourvus de littoral maritime peuvent avoir un pavillon maritime, restait controversée. La Suisse portait à cette question un intérêt particulier. En pratique, il était généralement admis que les navires marchands appartenant à des citoyens suisses, n'avaient pas le droit de battre un pavillon spécial de commerce, et qu'ils étaient obligés de se faire autoriser à user du pavillon d'un Etat maritime. La réglementation de cette question s'imposait après la guerre aux membres de la S. D. N. par la situation internationale anormale créée par l'art. 225 du Traité de St-Germain, l'art. 209 du Traité de Trianon et l'alinéa 3 de l'art. 273 du Traité de Versailles. Remarquons à ce propos qu'il y a une différence complète entre ces articles. L'art. 273 du Traité de Versailles n'accorde le bénéfice de la reconnaissance du pavillon qu'aux Puissances Alliées et Associées, alors que l'art. 225 du Traité de Saint-Germain et l'art. 209 du Traité de Trianon l'étendent expressément à tous les Etats contractants.

Par l'article cité du Traité de Paix, des Etats non membres de la S. D. N. et signataires de ce traité ont bénéficié d'avantages qui jusque-là n'ont été reconnus nulle part aux Etats membres de la S. D. N., et non

générale ayant pour but de sauvegarder les intérêts de la communauté interétatique (*droit normatif*) (1).

Mais la mise en œuvre de ces normes générales telles que la liberté des communications, l'égalité de traitement, la limitation fiscale exige l'élaboration de règles juridiques concrètes susceptibles d'une application immédiate, c'est-à-dire un droit constructif (1). Seul ce droit constructif peut réglementer directement la compétence des gouvernements et agents nationaux assurant l'administration des services publics internationaux. Les normes fondamentales par leur généralité manquent d'efficacité et ne peuvent servir que des directives aux administrations nationales.

L'efficacité des Statuts, ci-dessus analysés, est conditionnée à la conclusion des conventions spéciales qui constitueront une

signataires de ce traité. Le texte de la déclaration reprend purement et simplement le texte des dits articles 225 et 209.

La préoccupation de la Commission provisoire des Communications et du Transit à ce sujet est digne d'être mentionnée. Car nous lisons aussi à la page 96 du Rapport, au sujet du projet de résolution du régime international des ports maritimes qu'il soit « reconnu, dans les ports visés à la Résolution, le pavillon des navires de tout Etat qui n'a pas de littoral maritime, lorsqu'ils sont enregistrés dans un lieu unique déterminé. La Commission n'a pas jugé utile d'insérer un texte spécial dans la Résolution, une convention spéciale étant proposée à cet effet pour régler la question de façon tout à fait générale ». Ce soin particulier s'explique par la situation économique délicate où se trouvent des Etats dépourvus de littoral maritime. L'existence d'un pavillon et sa reconnaissance par les autres Etats ne sont pas de nature à résoudre une question si importante, mais en tout cas, cette situation purement juridique est une étape appréciable vers la résolution satisfaisante de la question de libre accès vers la mer des Etats enclos. D'ailleurs, cette déclaration n'a donné lieu à aucune application pratique.

(1) V. Georges SCELLE : *Précis du droit des gens*, 1^{re} partie, pp. 14-15.

sorte d'annexes aux Statuts et se rattacheront à l'œuvre d'ensemble de la S. D. N. agissant en vertu de l'article 23 du Pacte.

D'ailleurs, cette méthode, qui peut paraître raisonnable sous certains rapports, encourt un grave reproche, car sur le terrain international, laisser aux parties intéressées la mise en application, d'un principe énoncé dans une Convention générale, c'est le plus souvent priver cette dernière de toute efficacité.

Cependant, nous croyons que la matière de communication internationale est une de celles dont la réglementation juridique est des plus nécessaires vu les besoins impérieux de solidarité dans la vie internationale et que les Etats ne pourront pas se soustraire, sans encourir de graves dangers à leur devoir d'assurer l'application des conventions de Barcelone et de Genève.

Quoiqu'il en soit, d'ores et déjà, le droit des gens positif réglemente la question du libre transit, et le régime des ports maritimes d'une manière générale — deux matières qui intéressent directement le problème de l'accès à la mer libre des Etats enclavés.

Nous avons été obligés de nous arrêter un peu plus longuement sur les Statuts de 1921 et 1923 intéressant notre sujet, pour pouvoir maintenant en dégager des idées de base en relation avec celles de tout le droit international des communications. Cette vue d'ensemble, nous permettra de bien situer le problème de l'accès à la mer libre, sur le terrain du droit international.

Un Etat ne jouissant pas d'un accès direct sur la mer libre ou ne possédant qu'un littoral sur une mer dont la liberté n'est pas effectivement garantie, se trouve dans une position géographique manifestement désavantageuse.

La condition essentielle et préalable à tout son développe-

ment économique réside dans une utilisation sans entrave de la voie maritime, qui par sa souplesse et sa liberté est susceptible de lui procurer des débouchés indispensables à sa production, de lui garantir un essor matériel dégagé de tout contrôle étranger, en un mot de lui fournir les éléments d'une existence indépendante. Le problème de l'accès à la mer libre pour l'Etat enclavé est donc d'une importance primordiale. Cependant, la solution de ce problème est extrêmement délicate car le pays pour assurer cet accès, doit transiter un territoire étranger et utiliser un port également étranger. Après la guerre, nous l'avons vu, ces deux questions, le transit international et les ports maritimes ont fait objet pour la première fois de réglementation juridique générale visant l'établissement d'un régime de liberté et égalité. Or les statuts sur la liberté du transit et sur le régime international des ports maritimes n'avaient pas pour but de donner principalement satisfaction aux exigences des Etats enclavés, mais étaient inspirés par des conceptions, beaucoup plus générales et conformes aux tendances auxquelles obéit l'évolution de tout le droit international des communications.

Quel est donc le sens de cette évolution ?

La première idée de la liberté du transit international s'était manifestée sous l'influence de la liberté des mers, notamment, le besoin des Etats riverains d'une voie d'eau navigable, d'accéder à la mer, l'a fait mettre en avant. Cette liberté de transit était donc limitée quant à son champ d'application, et quant à ses bénéficiaires. Elle s'appliquait uniquement aux « fleuves internationaux » et profitait seulement aux Etats riverains (1).

La Convention de Barcelone de 1921 sur la liberté du transit

(1) V. Maurice BOURQUIN : *L'organisation internationale des voies de communication*. Recueil des Cours de l'Académie du droit international de La Haye, 1924, tome V.

élargit beaucoup la conception primitive. Elle stipule la liberté pour les transits internationaux s'exerçant aussi bien sur l'eau que sur la terre ferme. Le domaine de tout Etat peut être affecté à des fins d'utilité générale, du moment que les transports internationaux utilisent ses voies de transit.

D'autre part, dans le régime des fleuves internationaux (une des premières régions où le droit international des communications a inscrit ses règles fondamentales) la conception du transit a été remplacée par une autre conception plus en harmonie avec l'existence d'une communauté interétatique. La notion du simple transit a cédé la place à la notion d'utilisation du fleuve par les Etats étrangers. Désormais, non seulement les Etats riverains ont le droit d'emprunter la voie d'eau pour leur transit vers et depuis la mer, mais toutes les nations peuvent *utiliser* le fleuve pour leurs besoins commerciaux. La situation géographique ne fournit plus le critère du bénéficiaire. C'est au nom de la Solidarité internationale que toute nation a le titre juridique d'utiliser les fleuves internationaux, qui sous ce rapport de la liberté commencent à être considérés comme des biens communs à tous.

Le principe en vertu duquel une voie de communication doit être ouverte dès l'instant où les besoins commerciaux exigent son *utilisation*, constitue une grande conquête de l'internationalisme sur le particularisme étatique. Evidemment ce principe n'a été consacré par le droit positif que dans le domaine des fleuves internationaux, mais il contient une grande force d'expansion. Ainsi la convention sur le régime international des ports maritimes s'en inspire directement.

Le régime juridique actuel des voies de communication, représente un système coordonné de règles de droit, et un tout organique. Les notions juridiques, telles que la liberté des communications, l'égalité de traitement, la limitation de la

fiscalité par la distinction de taxes rémunératoires et taxes d'enrichissement sont agencées d'une manière harmonique. Ces notions juridiques sont mises en jeu, améliorées, élargies par un organisme fonctionnant sous l'autorité de la Société des Nations (les Conférences Générales et la Commission Technique et Consultative). Le caractère institutionnel de l'Organisation des Communications et du Transit est un gage pour le développement futur du droit dans ce domaine, car ainsi une collaboration internationale permanente est assurée.

Enfin, le droit international des communications après la guerre, a utilisé largement les institutions de l'arbitrage et de la juridiction obligatoire. A cet égard, il est utile aussi de rappeler que la Commission Technique et Consultative exerce à côté de son rôle administratif une sorte de préliminaire de conciliation, à l'occasion des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des Conventions et des Statuts de 1921 et 1923.

Comme on le voit dans le domaine des communications, le droit des gens positifs a réalisé des progrès appréciables. D'une part, certains principes de base destinés à satisfaire les exigences de solidarité de la communauté interétatique ont été consacrés juridiquement après une longue évolution. D'autre part, sous les auspices de la S. D. N. un organisme de caractère institutionnel a été créé. Donc le droit international des communications n'est pas exclusivement normatif étant donné cette tentative d'organisation constructive.

Après cette brève esquisse des caractères les plus saillants du droit international des communications, nous pouvons dégager le sens de son évolution : ce droit tend à réaliser une affectation juridique à des fins d'utilité universelle, de toutes les voies de transports nécessaires aux communications internationales. A l'heure actuelle, ce but final n'est pas encore

atteint, cependant, on observe déjà un commencement d'exécution dans ce sens. Nous pouvons même affirmer que dès maintenant, il y a dans l'ordre international l'ébauche d'un « domaine public universel ». Cependant, la constitution de ce domaine public international ne sera achevée complètement, croyons-nous, que par l'établissement d'une autorité superétatique. D'ailleurs, cela serait l'aboutissement naturel du droit des gens, car il doit suivre la même voie de développement que le droit interne pour accomplir sa mission : établir l'harmonie dans les rapports interétatiques pour permettre à la solidarité internationale son plein épanouissement.



Etant donné que le droit international de communications est nettement orienté vers l'établissement d'un régime juridique englobant sous le signe de la liberté et de l'égalité toutes les voies utilisées par les transports internationaux de toutes les nations, le problème de l'accès à la mer libre des Etats enclavés, ne peut pas constituer un compartiment isolé, exigeant des règles particulières au sein de ce droit.

L'accès à la mer libre d'un Etat enclavé, nous l'avons vu, nécessite un transit à travers un territoire étranger et l'utilisation d'un port également étranger. Le transit international, et le régime des ports maritimes ont été réglés dans un esprit libéral et d'une manière générale pour tous les Etats. L'Etat enclavé devrait, logiquement puiser les garanties nécessaires pour son accès à la mer libre dans cette réglementation générale. Mais cette dernière ne constitue pas pour le moment une barrière suffisamment puissante, pour rendre impossible tout arbitraire de la part des gouvernements étrangers. Pour que l'application pratique des normes fondamentales soit assurée,

il faut que le droit constructif dans ce domaine prenne un large développement.

Ainsi, les Etats enclavés pour accéder à la mer libre, n'ont pas besoin de la création d'une théorie générale, ayant pour but de protéger leurs exigences particulières. La réglementation générale englobe le problème de l'accès à la mer libre. Ce dont ils ont besoin, c'est la mise en œuvre des normes fondamentales. En attendant cependant le développement du droit constructif dont nous avons parlé, les Etats enclavés exigent des solutions partielles et provisoires. Nous insistons sur le caractère provisoire d'une réglementation juridique en ce qui concerne l'accès à la mer libre de certains pays. Le seul fait que le problème des Etats enclavés se pose à l'heure actuelle, prouve d'une manière lumineuse, la grande imperfection du droit international des communications. A l'époque où ce dernier parviendra à sa fin logique notre problème s'estompera dans l'ordonnancement juridique universel.

CHAPITRE II

Garanties juridiques propres à assurer un accès effectif de la Bulgarie à la mer Egée

Dans ce chapitre nous nous efforçons de dégager les garanties juridiques indispensables à la réalisation d'un accès bulgare à la mer libre. Ces garanties juridiques étant commandées par des situations de fait, il faut mettre en relief avant tout, les éléments d'ordre matériel inhérents à notre problème.

Au début de notre étude, nous avons attribué le qualificatif d'Etat enclavé à deux sortes de pays : ceux qui ne possèdent aucun littoral maritime, et ceux qui n'ont accès direct que sur une mer dont la liberté n'est pas effectivement garantie. Une mer ne peut être considérée comme libre lorsqu'elle communique avec les autres mers par des passes soumises à la souveraineté d'une seule puissance. L'Etat qui a un accès direct sur une pareille mer peut voir sa liberté de commerce extérieur entravée d'un jour à l'autre par le pays dominant les passes ; il a virtuellement tous les caractères d'un Etat enclavé, et cherchera de toutes ses forces à s'assurer un accès sur une mer libre susceptible de lui garantir un trafic international sans emprise étrangère. Le pays qui ne possède aucun littoral

maritime tend également d'une manière naturelle et puissante vers la mer libre, qui seule peut lui procurer une voie de transport souple et sûre.

Si on compare d'une façon superficielle la situation de ces deux catégories de pays, on serait tenter d'accorder beaucoup plus d'avantages à la position géographique de l'Etat ayant un accès direct sur une mer, quoique fermée, qu'à celle de l'Etat dépourvu de tout littoral maritime.

En effet, le premier pays jouit des avantages de la navigation maritime d'une manière directe tandis que le second en est complètement privé. Cependant il faut pousser l'analyse plus profondément pour découvrir l'utilité fondamentale de la navigation maritime et constater qu'entre ces deux Etats, de position géographique apparemment différente, il y a identité de situation.

Dans le premier chapitre, nous avons suffisamment montré que sur le terrain des communications internationales à l'époque actuelle, un travail d'organisation de grande envergure s'effectue sous le signe de la liberté et de l'égalité en faveur de toutes les nations. Nous avons constaté aussi, qu'en ce qui concerne les transports par la voie terrestre la réglementation internationale est loin de pouvoir satisfaire efficacement les exigences de solidarité de la communauté interétatique. De toutes les voies qui s'offrent aux communications internationales, une seule peut être considérée comme capable de satisfaire ces exigences, car elle seule est réellement libre. Cette voie — c'est la mer. Donc, la qualité essentielle fondamentale de la mer est constituée par sa liberté effective. L'Etat qui cherche à se garantir un accès à la mer n'a pas tant en vue les avantages techniques inhérents à la navigation maritime, que la jouissance de cette liberté effective. Dans l'état contemporain du monde, où les compétitions entre les nations existent tou-

jours, sous une forme plus ou moins aiguë, et prennent souvent des tournures tragiques, assurer à un Etat l'utilisation de la voie maritime, c'est lui garantir une liberté d'action dégagée de tout contrôle néfaste à ses propres intérêts dans le domaine économique, la base de sa vie politique et intellectuelle.

Sous le rapport de la liberté du commerce extérieur, l'Etat ayant accès direct à une mer fermée et l'Etat ne possédant aucun littoral maritime se trouvent dans une position analogue : tous les deux sont privés de l'utilité fondamentale de la navigation maritime, de sa liberté effective.

Mais par ailleurs, une grande différence existe entre eux. Les uns n'ont aucun port maritime tandis que les autres en ont un ou plusieurs. Or le port représente un organisme vivant avec un rayonnement plus ou moins vaste suivant son importance. Il attire tout d'abord dans son enceinte la main-d'œuvre directement employée au chargement et au déchargement des bateaux. Le port est en outre un marché important, où se traitent une foule d'affaires en corrélation avec les exportations et les importations et qui possède des chambres de commerce, des tribunaux de commerce et d'autres institutions indispensables à un marché d'une certaine valeur. Le trafic international fait naître dans l'enceinte même du port, ou dans ses environs, des industries importantes, fabriquant des produits destinés à être exportés, ou transformant des matières premières importées. Le mouvement d'affaires fait vivre et prospérer la population de la région entière. Enfin le port est relié par des voies ferrées avec l'intérieur du pays, ce qui fait participer plusieurs provinces à l'animation commerciale du port.

Donc un port maritime est un élément vital dans la structure économique du pays.

Ainsi l'Etat possédant un accès sur une mer fermée en cherchant à accéder à la mer libre aura toujours en vue de trouver dans ce nouvel accès les éléments indispensables à la création d'un port, au cas où la nouvelle orientation de son trafic international causerait la ruine de ses anciens débouchés maritimes. Cette équivalence est indispensable si le pays ne veut pas délibérément sacrifier sa structure économique.

Pour le pays n'ayant dans ses frontières aucun littoral maritime, la question se pose différemment. Cet Etat n'étant pas préoccupé de sauvegarder la prospérité des ports maritimes dont il est privé complètement se satisfera au début des palliatifs quant à son accès à la mer libre, quitte à donner ultérieurement plus d'efficacité à ces solutions provisoires.

Ces considérations préalables sont nécessaires pour pouvoir comprendre comment se pose d'une façon générale le problème de l'accès bulgare à la mer Egée.

Dans la première partie de notre ouvrage nous avons montré que la Bulgarie possède un littoral sur la mer Noire des plus insuffisants. Cette mer communique avec la Méditerranée par les Détroits du Bosphore et des Dardanelles à travers la mer de Marmara. Nous avons insisté sur le fait que les réglementations juridiques appliquées successivement aux Détroits consacraient des compromis politiques d'une durée incertaine et manquaient de garanties réelles propres à assurer la liberté de la navigation, tant en temps de paix qu'en temps de guerre.

Le régime juridique auquel furent soumis le Bosphore et les Dardanelles en 1923, à la Conférence de Lausanne, ne donna pas non plus une solution satisfaisante à la question. D'après ce régime, la Turquie fut obligée de démilitariser les rives asiatiques et européennes des Détroits. Cependant le 10 avril 1936, le gouvernement d'Ankara par une note remise aux Puissances signataires du Traité de Lausanne, du 24 juil-

let 1923, demanda l'autorisation de fortifier les zones en question en alléguant les besoins de sa propre sécurité.

L'opinion publique bulgare considéra cette demande comme une entorse à la liberté des communications dans la mer Noire. Le journal *Mir*, du 14 avril 1936, écrivit à ce sujet :

« Un débouché a été promis à la Bulgarie et cette promesse
« n'a pas été tenue jusqu'ici. On a voulu nous consoler en
« nous disant que si nous n'avions pas obtenu une issue à la
« mer Egée, une compensation nous était offerte dans le fait
« que la Turquie n'avait pas la liberté de fortifier les Darda-
« nelles, lesquelles restaient de ce fait ouverts aux communi-
« cations internationales et présentaient une voie libre pour
« nous. Or, si l'on venait à donner satisfaction à la dite reven-
« dication de la Turquie de fortifier les Dardanelles, cette voie
« maritime deviendrait incertaine, car la Turquie pourrait la
« fermer quand elle le voudrait et le problème vital pour nous
« d'un débouché sur une mer libre se poserait avec plus
« d'acuité. »

Il est évident que les communications internationales par la mer Noire continuent à être des plus précaires.

Pour rendre effective la liberté de la navigation dans la mer Noire, il faut recourir à une solution radicale — telle que la création d'une Confédération de tous les Etats riverains, préconisée par l'éminent historien et homme d'Etat français, M. Hanotaux.

« En réalité, écrivait ce dernier, dans son ouvrage sur la
« guerre des Balkans, le régime de la mer Noire, mer inté-
« rieure, dépend à peu près uniquement de la volonté de ses
« riverains. La Russie, la Turquie, la Grèce, la Roumanie et la
« Bulgarie ont à s'entendre sur leurs intérêts communs. Ces
« intérêts ne peuvent pas tarder plus longtemps à se conci-
« lier. De même que la Confédération balkanique disposera

« un jour ou l'autre, des territoires de la Péninsule, une Con-
« dération de la mer Noire, sera probablement une des solu-
« tions de l'avenir et ce sera celle qui règlera la question des
« Détroits. Je ne comprends pas comment un pacte si naturel
« et si désirable a pu être si longtemps retardé ».

Ce projet, qui aurait été pleinement efficace, ne nous paraît guère à l'heure actuelle susceptible d'une réalisation, fût-elle même éloignée.

Donc la Bulgarie, tout en possédant un littoral maritime, ne jouit pas de l'utilité fondamentale de la navigation maritime, sa liberté effective, et, sous ce rapport elle peut être assimilée à un véritable Etat enclavé.

La question fondamentale qui domine notre sujet est de savoir quelles sont les garanties juridiques qui peuvent assurer à la Bulgarie un accès à la mer libre.

Dans les considérations générales exposées au début du présent chapitre, nous avons montré qu'un Etat possédant des ports sur une mer fermée doit veiller à ce que ces éléments vitaux de son organisme économique ne soient pas sacrifiés sans aucun équivalent, au cas où son commerce extérieur prendrait une orientation nouvelle.

Or, quand le trafic du commerce extérieur bulgare aura emprunté la voie vers la mer Egée par Dédéagatch, d'après les estimations minutieuses des experts bulgares à la Conférence de Lausanne, le trafic de Bourgas diminuera de deux tiers, et celui de Varna, d'un tiers. Le port de Dédéagatch enregistrera ainsi entre 600.000 et 700.000 tonnes, exportations et importations, avec la perspective d'un essor encore plus considérable. Mais, les ports maritimes bulgares sur la mer Noire seront acculés à la ruine et au marasme, ce qui est compréhensible, étant donné que le transport par la mer Egée sera beaucoup plus rapide et nettement moins coûteux,

Ainsi le développement du port de Dédéagatch éclipsera, par la force des choses, celui des ports bulgares sur la mer Noire : Varna et Bourgas, en détournant complètement le trafic commercial. Cette considération à elle seule peut expliquer la fermeté avec laquelle la délégation bulgare insistait à la conférence de Lausanne sur l'établissement d'un régime autonome à administration internationale. La Bulgarie peut accepter de sacrifier ses propres ports à la seule condition de posséder des garanties réellement effectives quant à son débouché sur la mer Egée, la mettant à l'abri d'un coup de force éventuel qui compromettrait inévitablement toute sa structure économique. Une issue sur la mer libre a des avantages incontestables, mais encore faut-il qu'elle soit pleinement assurée. Un expédient dans ce domaine pourrait avoir des effets extrêmement fâcheux et causer au pays plus de mal que de bien.

L'expérience yougoslave à ce sujet est pleine d'enseignements utiles.

La Yougoslavie reçut des grandes facilités pour son transit par Salonique. A plusieurs reprises on invoqua l'exemple yougoslave comme une solution adéquate au problème de l'accès bulgare à la mer Egée. Nous considérons que la conclusion que l'on tire de cette comparaison ne correspond nullement aux données de la réalité : l'expérience yougoslave, quant à son transit vers la mer Egée serait concluante si le royaume Serbes-Croates-Slovènes avait utilisé le port de Salonique en conformité avec les besoins accrus depuis la guerre, de son commerce extérieur. Mais l'observation des faits montrent d'une manière non équivoque le contraire.

Avant la Grande Guerre, la Serbie était un Etat complètement enclavé ne possédant aucun littoral maritime. Jusqu'à 1905 elle se trouvait sous la tutelle économique de l'Autriche-Hongrie qui avait accaparé tous ses échanges extérieurs et con-

trôlait entièrement son commerce d'exportation et d'importations. Après cette date, la Serbie essaya de se libérer de cette emprise étrangère et une guerre douanière entre elle et la Double Monarchie s'ensuivit. A ce moment-là l'Etat serbe sentit le besoin impérieux d'emprunter pour son trafic international la voie qui menait à la mer Egée par Salonique. Le gouvernement de Belgrade utilisa pleinement ce dernier port sans que l'Empire Ottoman qui l'avait sous sa domination lui eût accordé de facilités spéciales pour son transit.

En 1910, le total des exportations serbes fut de 98.8 millions de francs, dont une partie, montant à 43.3 millions de francs emprunta la voie maritime par Salonique. Plus de la moitié du trafic d'exportations serbes passa donc par le port égéen.

Après la guerre, l'ancienne Serbie fut agrandie considérablement et sous sa nouvelle dénomination d'Etat Serbe-Croate-Slovène devint un Etat maritime embrassant dans ses frontières, la partie nord-est du littoral de la mer Adriatique.

Malgré les très grandes facilités accordées au transit yougoslave dans le port de Salonique, par la Convention de 1923, le nouvel Etat n'utilise son accès à la mer Egée que dans une mesure proportionnellement beaucoup plus restreinte qu'avant la guerre. Ainsi en 1926 époque, où la crise économique mondiale n'avait pas commencé à sévir, le total des exportations yougoslaves s'élevait à un montant de 4.884.718 tonnes. De ce total 103.684 tonnes de marchandises furent transportées dans le port de Salonique, donc 0.0212 de toutes les exportations. Si on prend en considération aussi que de ces 103.684 tonnes de marchandises, une grande partie fut importée en Grèce on arrive à un chiffre encore plus minime (1).

(1) V. DERTILIS, *La zone franche serbe à Salonique*. Paris, 1928.

Les statistiques rapportées ci-dessus montrent d'une façon incontestable que le trafic extérieur serbe par le port égéen est tout à fait insignifiant. Ce fait est dû à la préoccupation du gouvernement de Belgrade d'orienter son commerce maritime avec l'étranger par ses propres ports situés sur la mer Adriatique et d'en faire des éléments prospères de l'économie nationale. Le souci yougoslave est d'autant plus significatif que ses propres ports sont beaucoup moins commodes au point de vue technique que le port de Salonique, et que la liberté de la mer Adriatique est assez précaire, vu l'emprise italienne en Albanie et sur certains points du littoral slave.

L'analyse de l'expérience Yougoslave, quant à l'accès sur la mer Egée, oblige à conclure que cet exemple ne suggère aucune solution satisfaisante au problème bulgare.

Dans son ouvrage *Les Communications dans l'Europe Danubienne* M. le Professeur Tibal arrive à une conclusion identique sur ce point : « L'usage restreint, écrit l'éminent « professeur, que les Yougoslaves font de Salonique, malgré « toutes les facilités qui leur sont accordées, permet de se « demander, si, pour des raisons analogues, la possession « d'une zone sur la mer Egée serait pour les Bulgares d'un « grand intérêt, au moins du point de vue strictement com- « mercial et dans des circonstances normales ».

L'attitude de la Bulgarie quant à son accès à la mer Egée est commandée uniquement par les nécessités d'ordre matériel et non par des visées territoriales contraires aux stipulations du traité de Neuilly. En effet, si la Bulgarie acceptait que son trafic international passe par le territoire grec, en temps normal, c'est-à-dire tant que les relations greco-turco-bulgares

(1) Voir TIBAL, *Communications dans l'Europe danubienne*, 1933, p. 221 (publication de la Conciliation internationale, Bulletin n^{os} 8-9 1933).

seront basées sur une amitié réciproque, l'utilité de cet accès serait insignifiante.

L'Etat Bulgare tout comme l'Etat Yougoslave n'admettrait jamais que ses propres ports périssent en faveur d'un port étranger. Il ferait supporter à son commerce extérieur les sacrifices d'un transport plus long et plus coûteux pour pouvoir sauvegarder la prospérité de Varna et de Bourgas éléments vitaux de sa structure économique.

Ainsi le trafic extérieur du pays continuerait à être orienté, non en conformité avec les voies naturelles, mais en harmonie avec les intérêts supérieurs de l'Etat.

La seule utilité que l'on puisse attribuer à une pareille solution c'est de faire jouer à l'accès bulgare sur la mer Egée le rôle d'une soupape de sûreté dans certaines conditions. Notamment, au cas où la Turquie fermerait les Détroits, comme elle l'a déjà fait à plusieurs reprises, le trafic bulgare emprunterait la voie conduisant à la mer Egée à travers le territoire grec. Comme on le voit cette utilité n'est appréciable qu'au cas de conflits internationaux et faut-il encore que la Grèce reste neutre, ou se range du côté bulgare. D'ailleurs si à l'époque de la Conférence de Lausanne on constatait une opposition profonde des intérêts greco-turcs, à l'heure actuelle les relations entre la Grèce et la Turquie sont très cordiales. De sorte que, politiquement, il est assez probable qu'en cas de fermeture des Détroits, le transit bulgare par le territoire grec serait arrêté du même coup.

Pour que la Bulgarie puisse vraiment jouir des avantages de la mer libre, tant en temps de paix qu'en temps de guerre, il faut satisfaire une série d'exigences d'ordre matériel. Ainsi l'aménagement d'un port spécial sur la mer Egée est de toute nécessité et constitue une condition préalable à l'accès sur cette mer. Dans l'état actuel de l'économie nationale bulgare,

toute déviation du trafic international causerait inévitablement la ruine des ports de Varna et Bourgas, éléments vitaux, comme nous l'avons vu, de sa structure économique. La Bulgarie doit trouver dans l'essor et le développement du port égéen spécialement aménagé à cet effet, *un bénéfice garanti équivalent à la perte inévitable de ses ports situés sur la mer Noire.*

Une seconde condition en relation avec la première, se pose pour la réalisation de l'accès bulgare à la mer Egée : comme c'est la Bulgarie qui doit construire et aménager le nouveau port, il faut procurer une complète sécurité aux capitaux dont l'investissement est nécessaire à cet effet. Sans cette assurance, la construction du port projeté serait complètement impossible car les capitaux désertent les placements dépourvus de solidité et d'un avenir incertain.

En troisième lieu, la liaison entre le pays et le port égéen doit être dégagé de tout contrôle de la part d'un Etat étranger, voisin de la Bulgarie.

Voilà les exigences matérielles brièvement énoncées : quelles sont les garanties juridiques qui peuvent les satisfaire ?

Dans le présent ouvrage, nous avons pour but de suggérer une solution juridique au problème de l'accès bulgare à la mer Egée, qui soit en parfaite harmonie avec les stipulations territoriales du traité de Neuilly. Notre position ne doit pas être interprétée comme une approbation même tacite de ces dernières. Le traité de paix imposé à la Bulgarie, si injuste et si peu conforme soit-il aux principes fondamentaux du droit des gens contient cependant une disposition dans son article 48, al. 3, qui accorde un droit vital à la nation bulgare :

Article 48-3° : « Les Principales Puissances Alliées et Associées s'engagent à ce que la liberté des débouchés économiques de la Bulgarie sur la mer Egée soit respectée ;

« Les conditions de cette garantie seront fixées ultérieurement. »

Nous croyons fermement que l'application de cet article 48, resté malheureusement jusqu'à présent lettre morte, est possible sans porter atteinte aux dispositions du traité de Neuilly ayant trait aux frontières bulgares. Fait important à retenir, — c'est l'inexécution du dit article qui constitue une atteinte au traité de paix.



En étudiant le droit international des communications, en relation avec le problème de l'accès à la mer libre des Etats enclavés (1) nous avons vu que les éléments intéressant plus particulièrement cette catégorie d'Etats, notamment les voies terrestres et les ports maritimes, ont fait depuis la guerre l'objet d'une réglementation juridique générale. Nous avons constaté que cette dernière représente surtout un caractère nor-

(1) Etat ne possédant pas le littoral maritime ou ayant accès seulement sur une mer fermée.

Dans nos développements nous nous servons du terme *mer fermée* pour les mers où la liberté de navigation est particulièrement entravée. Cependant en droit international on s'attache à un critère beaucoup plus formel pour désigner une mer fermée. Ainsi, « on appelle mer intérieure ou mer « fermée une mer qui se trouve tout entière enclavée dans le territoire d'un « Etat et qui, ou bien ne communique pas avec l'Océan, ou bien commu- « nique avec lui par un détroit de moins du double de la largeur de la « mer territoriale et dont les deux rives appartiennent au même Etat. Une « mer intérieure qui réunit ces conditions est sous la souveraineté complète « de l'Etat territorial ; elle est assimilée à un lac national... »

« La mer Noire a été anciennement une mer intérieure turque et elle est « restée longtemps soumise à un régime spécial... Elle a cessé d'être une « mer fermée le jour où la Russie a réussi à s'établir sur ses bords ; à par- « tir de ce moment, elle a toujours eu au moins deux riverains et elle en « compte beaucoup plus depuis le siècle dernier ». — V. L. LE FUR, *Précis de droit international public*, 1931, pp. 150-151.

matif et *peu constructif*, mettant les bases d'un classement encore imparfait, dans le domaine public international, des voies terrestres internationales et des ports maritimes.

A l'époque actuelle, malgré les progrès énormes, tant que ces éléments ne seront pas soumis en pratique à la règle fondamentale du domaine public — c'est-à-dire à l'affectation aux besoins généraux de la communauté interétatique toute entière, — le problème d'Etats enclos existera.

Nous rappelons également que les solutions ayant pour but de procurer aux Etats enclavés un accès à la mer ne sont que des solutions provisoires tendant à remédier à l'imperfection du droit international positif.

Chaque Etat enclavé se trouvant dans des conditions géographiques et économiques qui lui sont propres exige quant à son accès à la mer libre des garanties juridiques d'un caractère tout spécial. Cependant on peut formuler une observation générale s'appliquant à tous les Etats enclos, car tous doivent emprunter un territoire étranger et un port également étranger pour leur transport maritime. Cette observation générale peut se résumer dans le besoin qu'éprouve tout Etat enclavé, à un degré plus ou moins grand, pour l'effectivité de son accès à la mer libre, d'une garantie de la part d'un organisme international, tel que la S. D. N. par exemple.

La Bulgarie, pour ne parler que du cas qui nous préoccupe avant tout, fut privée des régions de la Thrace occidentale qui lui permettaient d'accéder directement à la mer libre. Ces territoires font partie actuellement du royaume grec ; ses gouvernants, dans le cadre territorial, possèdent une compétence discrétionnaire en ce qui concerne la voie ferrée menant de la frontière bulgare au port de Dédéagatch, et sur ce dernier port également. Cette compétence discrétionnaire constitue un empêchement pour l'accès bulgare à la mer Egée. Les Conventions de Barcelone et de Genève, dûment ratifiées par la

Grèce et la Bulgarie, auraient pu régler la compétence des gouvernants grecs. Cependant ces Conventions ne fournissent pas une réglementation juridique susceptible, d'ores et déjà, d'application pratique. Elles contiennent encore plusieurs fissures par lesquelles pourrait se glisser l'arbitraire des gouvernants grecs.

Reste la possibilité d'une limitation et réglementation minutieuse de l'autorité grecque par voie conventionnelle — c'est-à-dire en vertu d'un traité conclu *entre la Grèce et la Bulgarie*, ayant pour but de donner des facilités indispensables pour l'accès bulgare à la mer Égée. Le traité, dans l'ordre international, correspond à la loi dans le droit interne. Un accord pareil entre la Grèce et la Bulgarie pourrait établir ce que l'on appelle couramment « une servitude internationale » au profit du dernier pays et à la charge du premier. Le terme de « servitude » d'ailleurs est très défectueux (1). Il fait penser au rapport juridique établi en droit interne entre un fond dominant et un fond servant. Dans le cas concret qui nous intéresse, il y aurait une situation objective ayant pour but de satisfaire les besoins de solidarité de la communauté internationale particulière constituée par la Grèce et la Bulgarie. En effet, en vertu d'un traité, on pourrait établir dans un port grec, une zone affectée exclusivement au trafic international bulgare et soumise au contrôle douanier bulgare. Sur la voie ferrée menant de la frontière de la Bulgarie à la zone en question, on pourrait stipuler une liberté de transit pour les convois bulgares. De cette façon, une parcelle du territoire de la Grèce, tout en restant sous le rapport de la police et de la juridiction dans la compétence de l'autorité grecque ferait partie au point de vue douanier du territoire bulgare.

(1) V. Georges SCELLE, *op. cit.*, t. I, p. 114.

La situation envisagée se résoudrait en une collaboration entre l'autorité bulgare et l'autorité grecque et même en une substitution de compétence sur le plan douanier en ce qui concerne la dite zone (1).

Quoiqu'une solution de ce genre fut appliquée par la Convention greco-yougoslave du 10 mai 1923 (2), nous croyons que l'établissement d'un régime pareil ne peut donner satisfaction aux exigences matérielles, mises en relief plus haut, d'un accès bulgare à la mer Egée :

a) La Bulgarie pour pouvoir utiliser un accès à la mer libre, a besoin non d'une zone, mais d'un port spécial ;

b) La liberté du transit à travers le territoire grec, fût-elle minutieusement garantie par des stipulations précises, ne pourra jamais être considérée comme étant à l'abri de toute

(1) V. Georges SCELLE, *op. cit.*, t. I, p. 116.

(2) La Convention du 10 mai 1914 entre la Grèce et la Serbie a proclamé la liberté du transit par Salonique ; elle a été la conclusion des victoires remportées par ces deux alliées en deux guerres successives. A cause de la guerre mondiale qui éclata quelques semaines après sa conclusion, le 10 mai 1923, une nouvelle Convention a été conclue pour adapter l'ancienne aux conditions nouvelles nées de la guerre mondiale. Cette convention accorde à la Serbie pour 50 ans une zone dans le port de Salonique, qui portera le nom de port serbe, et qui, tout en faisant partie intégrante du territoire grec, sera placée sous le régime douanier et administratif serbe... La Yougoslavie voulant obtenir davantage a profité de la situation politique de 1926, en Grèce, et a conclu avec le dictateur Pangalos une convention le 17 août 1926 qui mettait à la charge de la Grèce « des servitudes peu usitées en droit international », une sorte de couloir, notamment une sorte de contrôle d'exploitation du tronçon de chemin de fer entre Salonique et Guergueli (frontière serbe), et des droits spéciaux de cabotage, dans les eaux grecques, au profit de la marine marchande serbe, en échange de quoi, les Yougoslaves confirmaient leur alliance. Cette convention a été repoussée par le Parlement grec au mois de juillet 1927.

entrave éventuelle de la part de l'autorité grecque, car la voie ferrée resterait sous l'administration, la police, la juridiction helléniques. Dans ces conditions, la Grèce aurait toujours la faculté, pour des besoins plus ou moins faux, de police ou d'administration, d'empêcher le transit bulgare, tout en respectant apparemment la Convention. Le seul fait d'incertitude créerait un malaise néfaste aux intérêts économiques de la Bulgarie. L'exemple yougoslave n'infirme en rien ces observations. Nous avons vu que la Yougoslavie ne profite de Salonique que dans une mesure extrêmement restreinte, de sorte que la Grèce n'a aucune emprise sur l'économie de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, et une entrave sur son transit par le port égéen n'aurait pas pour ce royaume des conséquences désastreuses.

Pour la Bulgarie, le cas serait tout à fait différent ; elle sent le besoin vital de profiter pleinement de son accès à la mer Egée, et la seule éventualité pour elle d'une entrave sur son transit pèserait lourdement sur sa liberté d'action, dans le domaine politique et économique.

c) Au cas où la Grèce serait impliquée dans un conflit armé, il est incontestable qu'elle sacrifierait les intérêts bulgares pour les besoins de sa propre défense. Nous avons vu que la protection pendant les hostilités des intérêts des Etats neutres est difficile à réaliser. On l'a constaté à propos de la proposition que la délégation helvétique a faite à ce sujet, à la conférence de Barcelone en 1921 (voir *supra*, pp. 133-135).

d) Une dernière raison, d'un ordre général, rend cette solution impraticable. Admettons pour l'instant que la Bulgarie reçoive de la part de la Grèce toutes les garanties matérielles indispensables à l'accès bulgare sur la mer Egée ; poussons même les suppositions assez loin, acceptons que toutes les exigences matérielles de notre problème soient satisfaites, en

vertu d'une Convention gréco-bulgare : ce traité, étant un acte législatif, établirait une situation objective ayant pour but de satisfaire la solidarité dans la communauté restreinte internationale, constituée par la Grèce et la Bulgarie. De cette situation découlerait évidemment une limitation légale de compétence pour les gouvernants grecs. La Bulgarie se fiant à cette légalité utiliserait pleinement son accès à la mer libre et par conséquent modifierait sa structure économique (les ports de Varna et de Bourgas tomberaient en décadence, et le mouvement commercial et économique se dirigerait principalement vers la mer Egée, dans une mesure beaucoup plus intense qu'il ne l'est actuellement vers la mer Noire). La prospérité économique bulgare dépendrait à ce moment de l'observation scrupuleuse de la légalité établie par le traité. Ici, on doit poser une question fondamentale : dans l'ordre interétatique, le droit possède-t-il des moyens juridiques propres à assurer le respect scrupuleux de la légalité ? Dans l'état actuel du droit des gens, malheureusement, ces moyens (*le contrôle juridictionnel international sur les actes des gouvernants et la sanction collective*) sont tellement imparfaits que dans beaucoup de cas, sur le terrain de la pratique, ils peuvent être considérés comme inexistants.

Dans le cadre de la Société des Nations même, ces deux fonctions ne sont encore organisées que d'une manière embryonnaire.

Pour que le respect de la légalité soit assuré effectivement, il faut qu'une autorité supra-nationale emploie la sanction collective pour mettre en exécution les décisions juridictionnelles passées en force de choses jugées (1).

Ainsi, étant donné cette imperfection du droit des gens, la Bulgarie ne pourrait attendre de garanties juridiques vraiment

(1) V. Georges SCELLE, *op. cit.* T. I, p. 65.

effectives, quant à son accès à la mer Egée, d'un traité conclu entre elle et la Grèce.

Il est évident, que si la question de l'accès bulgare à la mer libre ne peut être résolue directement entre la Grèce et la Bulgarie, il faut chercher une autre solution. Ce qui importe dans ce problème c'est, avant tout, l'établissement d'un régime juridique stable. Cela est possible, croyons-nous, seulement au cas où une organisation internationale telle que la S. D. N. assumerait l'administration directe du port et de la voie ferrée affectés au trafic bulgare. Les relations entre les peuples sont tellement peu réglementées que non seulement la Bulgarie, mais encore d'autres Etats enclavés éprouvent le besoin d'une garantie supra-nationale avec des modalités différentes, il est vrai (1).

(1) A) *Le cas de la Tchécoslovaquie.* — Le Traité de Versailles par ses articles 363 et 364, accorde certaines facilités à la Tchécoslovaquie, pays dépourvu de littoral maritime, pour son accès à la mer. — Art 363. — « Dans les ports de Hambourg et de Stettin, l'Allemagne donnera à bail à l'Etat Tchécoslovaque, pour une période de 99 ans, des espaces qui seront placés sous le régime général des zones franches et qui seront affectées au transit direct des marchandises en provenance et à destination de cet Etat ».

Art. 364. — « La délimitation de ces espaces, leur aménagement, leur mode d'exploitation et, en général, toutes les conditions de leur utilisation, y compris le prix de leur location, seront fixés par une commission composée de : un délégué de l'Allemagne, un délégué de l'Etat Tchécoslovaque et un délégué de la Grande-Bretagne. Ces conditions pourraient être révisées tous les dix ans dans les mêmes formes. L'Allemagne déclare par avance agréer les décisions qui seront ainsi prises ».

(Le 16 février 1929 a été signé à Prague un accord entre le Reich et la Tchécoslovaquie relatif aux zones réservées à la Tchécoslovaquie dans les ports de Hambourg et de Stettin. Une commission internationale composée des représentants de la Tchécoslovaquie, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne a ratifié cet accord. La zone réservée de la Tchécoslovaquie sera aménagée par l'Etat et remise ensuite à la Société de navigation sur l'Elbe).

Les auteurs du traité de Neuilly se sont orientés dans cette voie, mais malheureusement n'ont pas abordé franchement le problème : l'article 48, en privant la Bulgarie de sa province égéenne, prévoit une garantie internationale spéciale pour assurer la liberté de ses débouchés économiques : Art. 48, alinéa 3. — « Les principales Puissances Alliées et Associées s'engagent à ce que la liberté des débouchés économiques de la Bulgarie sur la mer Egée soient respectée. Les conditions de cette garantie seront fixées ultérieurement ».

Comme on le voit, aucune précision n'est donnée sur les conditions dans lesquelles les Puissances Alliées et Associées

On a pensé que l'Allemagne, jouissant d'une sorte de monopole de fait, pourrait, surtout dans les moments exceptionnels, par exemple, en cas de difficultés dans les relations économiques entre elle et la Tchécoslovaquie, pays dépourvu de littoral maritime, exercer une contrainte incompatible avec le droit à la vie dont tout Etat moderne doit avoir le plein usage. Cependant, l'article 364, qui accorde à la Tchécoslovaquie l'usage de certains espaces dans les zones franches de Hambourg et de Stettin, ne spécifie pas le mode d'exploitation des zones et surtout la solution du problème du transit. L'accord, intervenu le 16 février 1929, entre le Reich et la Tchécoslovaquie, garde aussi un silence complet à cet égard. Ainsi le régime de Hambourg et de Stettin pour le trafic en provenance ou à destination de la Tchécoslovaquie reste encore à déterminer. D'ailleurs ces zones conservées à ce dernier Etat n'ont pas encore commencé à fonctionner n'étant pas encore complètement aménagées. L'Etat Tchécoslovaque éprouve le besoin d'un contrôle international pour que son transit vers la mer ait une utilité pratique.

B) *Le cas de la Hongrie.* — Le Traité Italo-Hongrois, du 4 avril 1927, pose de nouveau en principe le droit de libre accès à la mer pour la Hongrie et l'utilisation à cet effet du port de Fiume, en laissant l'élaboration de l'application détaillée de ce principe aux négociations ultérieures qui auront lieu dès que les négociations entre la Yougoslavie et la Hongrie au sujet du transit sur le territoire yougoslave auront été menées à bonne fin. Le Traité n'a pas reçu d'application pratique.

mettront en œuvre la garantie internationale, or, c'est une question fondamentale dont dépend entièrement l'efficacité de l'accès bulgare à la mer Egée.

A la Conférence de Lausanne, ces Puissances, il est vrai, essayèrent de s'acquitter de « leur engagement » stipulé dans l'article 48 du traité de Neuilly, mais les solutions préconisées par elles, ne satisfaisaient nullement les exigences matérielles de l'accès bulgare à la mer Egée. Ainsi, pour ne reprendre que la seconde proposition, la plus perfectionnée pour ainsi dire, la Bulgarie aurait été obligée de construire à ses propres frais un nouveau port égéen sur un emplacement donné à bail par la Grèce, aux environs de Dédéagatch et d'utiliser la voie ferrée située également en territoire grec. Le nouveau port aurait été soumis à l'administration bulgare sous la surveillance d'une Commission internationale, qui aurait exercé en outre la police et le contrôle sur la voie ferrée.

En conséquence, d'après ce projet, dans le même cadre territorial, trois sortes de compétences se seraient exercées : celle de l'autorité grecque, celle de l'autorité bulgare et enfin celle de la commission internationale.

La partie la plus délicate de la question n'était pas résolue d'une manière satisfaisante. Il n'était pas prévu qu'elle serait la position de la commission internationale vis-à-vis de l'autorité grecque. La Commission en question, introduisant un élément superétatique dans le régime prévu, devait avoir la compétence la plus large, car c'est elle qui serait chargée de veiller à la satisfaction des intérêts nés de la communauté solidaire restreinte (la Grèce et la Bulgarie). Mais la dite Commission aurait-elle le pouvoir effectif pour tenir en échec toute tentative de la part du gouvernement d'Athènes, ayant pour but d'entraver le trafic bulgare en cas de complications internationales ? Si l'on pouvait répondre affirmative-

ment à cette question, le régime proposé équivaldrait à une administration internationale effective et directe. Alors, pourquoi ne pas adopter la solution qui donnerait pleinement satisfaction aux intérêts du trafic bulgare ?... Il faut objecter qu'une commission de ce genre, n'étant pas instituée par un organisme international au rayonnement très vaste, à des moyens d'action insuffisamment puissants, un pouvoir trop restreint pour garantir les intérêts économiques bulgares, en tout état de cause, contre la volonté de la puissance territoriale. Le seul fait que, pour un même territoire il y a partage de compétence, quant à la fonction administrative, entre deux autorités, dont l'une, en l'occurrence l'Etat grec, est incontestablement plus puissante, prouve que des conflits éventuels entre le gouvernement grec et la Commission sont à prévoir, même si cette dernière a le désir d'accomplir loyalement sa tâche.

Comme on peut le constater, ce projet n'apporterait pas une solution pratiquement réalisable au problème de l'accès bulgare à la mer Egée, car il n'établirait pas un régime solide mettant en sécurité les intérêts de la Bulgarie.



Après la guerre, de grands changements territoriaux modifièrent la carte politique de l'Europe. Les auteurs des traités de paix comprirent « que pour permettre à une collectivité de subsister dans le milieu de concurrence effrénée, de lutte pour les marchés, et de tarification arbitraire qui caractérise la société internationale actuelle, il est nécessaire de constituer les sociétés étatiques, autant qu'il est possible, de telle façon qu'elles forment un complexe économique autonome » (1). Ainsi, ces créateurs du nouvel ordre politique ont-ils pensé que

(1) V. G. SCELLE, *op. cit.*, t. II, page 270.

« pour constituer valablement les entités étatiques, il fallait leur procurer des accès à la mer, des débouchés de grands ports... De là, des attributions de territoire contraires au vœu des populations et que l'histoire ou l'ethnographie ne commandaient pas (1).

Ces conceptions, qui sont justes, furent appliquées dans plusieurs cas, en dépit même du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Par exemple : la Lithuanie à la Conférence de paix à Paris, reçut sous certaines conditions le port de Memel avec la région avoisinante qui est complètement allemande. Malheureusement, ces considérations ne reçurent pas d'application quant à la Bulgarie. Cela eût été d'autant plus facile que dans ce cas on n'avait pas à enfreindre le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, mais bien au contraire à le consacrer (V. Supra, *La statistique de 1920 est exempte de tout reproche de partialité, car elle fut dressée par le corps d'occupation inter-allié*).

La faute commise par les auteurs du traité de Neuilly est douloureusement ressentie par la Bulgarie qui, vu les insuffisances du droit des gens ne peut pas profiter des avantages de la mer libre, don naturel à la communauté humaine toute entière. Dix-sept ans se sont écoulés depuis la fin de la grande tourmente et cette question vitale continue à constituer un des empêchements les plus grands à une collaboration étroite, non seulement entre la Grèce et la Bulgarie, mais entre ce dernier pays et tous les Etats balkaniques. Il appartient à la S. D. N. de supprimer cette rupture de solidarité qui pourrait avoir un jour des conséquences tragiques.

★
★★

(1) V. G. SCELLE, *op. cit.*, t. II, page 271.

Dans l'état actuel des relations internationales, il n'y a qu'une solution qui puisse satisfaire le besoin vital de la Bulgarie (la jouissance pleine et entière de la liberté des mers) ; c'est l'administration directe et effective de la bande territoriale embrassant la voie ferrée et le port de Dédéagatch par la S. D. N.

L'organisme genevois est tout indiqué pour accomplir cette tâche. Son but intentionnel est de prévenir la guerre, mais son action ne se cantonne pas uniquement dans le règlement des conflits politiques déjà surgis. Le champ d'activité de la S. D. N. est très vaste, car elle possède des compétences d'ordre constitutionnel, législatif, administratif, judiciaire. La S. D. N., tout en ne constituant pas un superétat tend par tous les moyens mis à sa disposition au développement de la solidarité internationale. Son esprit l'oblige à appliquer dans certaines régions du monde où l'insuffisance du droit des gens est ressentie d'une manière particulièrement douloureuse, les éléments d'une organisation supranationale.

L'internationalisation de la bande territoriale englobant la voie ferrée et le port de Dédéagatch, pourrait satisfaire les exigences matérielles d'un accès bulgare à la mer Egée. En effet, l'administration internationale appliquerait un régime impartial et serait étrangère à toutes considérations contraires à l'intérêt général qui réside dans la bonne entente entre la Bulgarie et la Grèce.

L'organisme dont dépendrait le trafic extérieur bulgare par sa *composition* — les personnes investies de la compétence gouvernementale dans la zone en question devant être neutres — et par son *but institutionnel*, donnerait toutes les garanties voulues pour que la Bulgarie puisse procéder à la construction d'un port spécial à Dédéagatch ou dans ses environs. L'administration de ce territoire, sous la haute direction de la S. D.

N., apporterait une stabilité de régime nécessaire pour l'investissement des capitaux considérables qu'exige la construction d'un port.

Ce dernier, ainsi que la voie ferrée, seraient liés économiquement à la Bulgarie par une union douanière. Il faut mettre en relief les conditions favorables à une pareille union : le pays dont nous proposons l'internationalisation possède une structure économique telle, que l'établissement de liens étroits avec la Bulgarie serait la cause d'un essor matériel dans cette localité. La région de Dédéagatch et la vallée supérieure de la Maritza, complèteraient mutuellement leurs productions, très différentes, du fait de leur climat respectif.

Le rattachement sur le plan douanier d'une partie du littoral égéen à la Bulgarie ne poserait donc pas la question d'une concurrence nuisible aux intérêts locaux. Tout au contraire, la région en question en profiterait, trouvant un débouché pour ses produits. De plus, dans les environs de Dédéagatch naîtraient des industries, qui alimentées par le trafic extérieur bulgare, accroîtraient la richesse du littoral si appauvri actuellement par la séparation de son hinterland naturel.

Ces possibilités matérielles seraient de nature à affermir grandement les bases de l'administration internationale (1).



(1) L'union douanière entre la ville libre de Dantzig et la Pologne a donné lieu à de grandes difficultés, étant donné la différence de la structure et des besoins économiques fondamentaux entre les deux pays. Ces obstacles d'ordre économique ont beaucoup contribué au discrédit du régime appliqué.

Consulter sur ce point : *La question de Dantzig*, publication de la conciliation internationale. Bulletin n° 5, 1933. L'exposé du D^r Georg CRUSEN, pp. 504, 505, 506, 507.

Nous croyons fermement que seule, la solution préconisant l'établissement d'un régime d'administration entièrement internationale serait susceptible de résoudre efficacement le problème de l'accès bulgare à la mer Egée, sans porter atteinte aux stipulations du traité de Neuilly. Pourtant, nous n'ignorons pas les graves critiques que l'on a adressé à des solutions de ce genre. Ainsi, le Professeur américain Francis Bowes Sayre, dans son ouvrage relatif aux « expériences d'administration internationale » (1), relève trois causes de l'insuccès des gouvernements internationaux : 1° l'impuissance virtuelle de l'organe exécutif ;

2° le peu d'importance de l'objet et par conséquent l'indifférence des Etats membres du collège assurant l'administration internationale ;

3° l'impossibilité de la réalisation des conditions à l'origine (2).

De même, M. A. von Hamel, haut-commissaire de la S. D. N. pour la Ville libre de Dantzig, de 1925 à 1929, parlant au sujet des solutions internationales, dit que « l'enthousiasme « pour de tels plans d'administration internationale s'est, au « moment présent, quelque peu refroidi. En 1919, lors de la « création de la S. D. N., cela était différent. On regardait « avec optimisme vers l'avenir où ces formes de gouvernement « international pourraient fournir la solution de plusieurs « problèmes difficiles. L'expérience a montré que les organismes d'administration internationale ne sont pas dans

(1) FRANCIS BOWES SAYRE : *Experiments in International Administration*, New-York, 1919.

(2) Voir une analyse de l'ouvrage de Sayre dans la thèse de M. Henri COURSIER : *Le statut international du territoire de la Sarre*, Paris 1925, p. 42.

« tous les cas efficaces. Souvent ils manquent de la solidité et de l'autorité nécessaires pour gouverner ces territoires. Elles ne produisent pas nécessairement la stabilité et la prospérité... » (1) (2).

D'autre part, les régimes d'internationalisation appliqués après la guerre, à des degrés forts différents il est vrai, donnèrent lieu à des controverses acharnées et des complications politiques telles que les régions choisies pour ces sortes d'expériences représentèrent des points particulièrement névralgiques : notamment, les régimes appliqués à la Ville libre de Dantzig (3) et à l'ancien territoire de la Sarre.

Pour juger impartialement les expériences de gouvernement

(1) *Dantzig et quelques aspects du problème germano-polonais*. Publications de la conciliation internationale, Bulletins 1 à 5, 1932, p. 292.

(2) A la deuxième assemblée de la S. D. N., lord Robert Cecil fit allusion aux « essais d'administration internationale antérieurs dont l'insuccès est proverbial ». (*J. O. Société des Nations*, août 1923), cité par COURSIER, *op. cit.*, p. 42.

(3) Sur le statut de Dantzig, Geneviève LEVESQUE : *La situation internationale de Dantzig*, thèse, Paris 1924.

L'application du droit de libre accès à la mer a été poussée par les Puissances Alliées et Associées, au point qu'elles coupent en deux la Prusse Orientale par les articles 100-108 du Traité de Versailles et créent ainsi le couloir conduisant la Pologne jusqu'à la mer. Dantzig est transformée en Ville libre avec une nationalité spéciale, une autonomie interne au triple point de vue législatif, judiciaire et administratif. Les gouvernants de la Ville libre n'ayant aucune compétence d'ordre international, les affaires extérieures sont conduites par le gouvernement polonais.

La S. D. N. par son représentant appelée Haut-Commissaire exerce vis-à-vis de Dantzig un protectorat d'un genre particulier.

Le Haut Commissaire de la S. D. N. est investi d'un véritable pouvoir gouvernemental (V. SCELLE, *op. cit.*, p. 255).

Le territoire de la Ville libre est relié à la Pologne par une union douanière.

international, il faut faire une distinction fondamentale entre les possibilités matérielles de la mise en œuvre d'un régime pareil et les efforts intéressés de certains à jeter un discrédit sur lui.

Sur le premier point, il faut constater que le cas de la Ville libre de Dantzig et surtout celui de la Sarre ont prouvé que la S. D. N. peut posséder un véritable pouvoir gouvernemental et administrer un territoire. Mais pour que ce pouvoir puisse utilement s'exercer faut-il encore que certaines conditions préalables soient remplies.

M. Von Hamel qui a pourtant vivement critiqué les organismes d'administration internationale, trouve qu'ils peuvent « donner satisfaction dans certains cas où les territoires placés sous leur autorité sont exigus » (1). Or, la bande territoriale embrassant le port de Dédéagatch avec la voie ferrée qui longe la Maritza répond à cette condition, et de plus, une administration internationale n'y susciterait pas les difficultés inhérentes au couloir polonais, car l'accès bulgare à la mer Egée ne couperait pas en deux le territoire hellénique.

Une autre condition d'ordre matériel s'impose encore pour le bon fonctionnement du régime international : c'est l'absence dans le territoire administré d'intérêts fortement opposés — mais, comme nous l'avons déjà remarqué, la région qui donnerait accès à la Bulgarie sur la mer libre ne peut que voir sa prospérité renaître à la suite de son rattachement économique à la Bulgarie.

En ce qui concerne l'organisation pratique de l'administration internationale nous ne pouvons émettre que certaines suggestions sommaires, à titre indicatif uniquement, en utilisant les enseignements fournis par les expériences analogues.

(1) *Op. cit.*, p. 292.

Nous croyons que dans la zone de Dédéagatch, il faudrait instituer une Commission de gouvernement semblable à celle instituée pour l'ancien territoire de la Sarre. Les membres de cette Commission seraient investis de la compétence gouvernementale, sous le contrôle du Conseil de la S. D. N. Ce dernier n'assumerait pas directement la charge du gouvernement et saurait se cantonner dans la sphère d'une surveillance impartiale. Le précédent de la Sarre montra l'utilité d'une pareille attitude (1). Evidemment le Conseil de la S. D. N. aurait le pouvoir de nomination et de révocation des membres de la Commission de gouvernement et cette dernière devrait rendre compte de la gestion par des rapports périodiques adressés au Conseil.

Quant aux rapports de la Commission de gouvernement avec la population, il nous semble que le régime devrait être à base démocratique. Les habitants de la zone de Dédéagatch devraient avoir leurs Assemblées législatives, mais les lois ne rentre-raient en vigueur qu'après promulgation par la Commission. En cas de conflit entre les Assemblées législatives et la Commission, la S. D. N. aurait à jouer le rôle d'arbitre suprême. Au point de vue du droit constitutionnel, le régime proposé s'apparenterait à la monarchie constitutionnelle.

La représentation des intérêts des habitants à l'étranger, pourrait être assurée par des représentants de la Commission

(1) V. COURSIER, *op. cit.*, p. 61.

M. HANOTAUX a mis en relief l'impossibilité pour le Conseil de la S. D. N. de gouverner directement. « On ne gouverne aucun pays du monde à distance ; l'art de gouverner est avant tout l'art de connaître la psychologie des peuples. Je vous mets donc en garde avec l'expérience de l'Histoire. On ne gouverne pas de loin ni avec des textes, mais de près et avec des hommes ». *Journal Officiel de la S. D. N.*, août 1920 (cité par COURSIER, *op. cit.*, p. 69.

de gouvernement, ou, — pour éviter des frais excessifs, — par les agents diplomatiques d'un Etat tiers.

La zone territoriale englobant le port de Dédéagatch et la voie ferrée jusqu'à la frontière bulgare constituerait ainsi une entité politique autonome dont les ressortissants, tout en gardant leur nationalité propre, aurait un *indigénat* particulier.



Quant à la réalisation de ce projet de gouvernement international ayant pour but d'assurer l'accès bulgare à la mer Egée, elle ne dépend pas uniquement de facteurs matériels dont l'importance peut être mesurée d'avance.

Les expériences relatives à l'ancien territoire de la Sarre et de la Ville libre de Dantzig ont montré la prédominance des phénomènes psychologiques. Le gouvernement international est généralement proposé dans des cas où il y a rupture de solidarité entre deux ou plusieurs Etats, en vue d'y remédier. Les organisations superétatiques instituées à cet effet, se heurtent ainsi aux antagonismes et rivalités nationales, les plus puissants adversaires des institutions internationales.

Le régime de la Ville libre de Dantzig ne peut que difficilement se prêter à une appréciation en soi, car il a été et continue à être le point de concentration de toutes les difficultés et conflits suscités par les heurts d'intérêts dans les relations germano-polonaises (1). De même, le gouvernement international de la Sarre a énormément souffert de la mésentente franco-allemande.

L'institution d'une administration internationale exige donc

(1) La récente amitié germano-polonaise a eu une répercussion sur la situation politique à Dantzig.

un état d'esprit particulièrement conciliant et le sentiment profond de la nécessité d'une aide mutuelle. Cet état d'esprit ne s'est pas encore manifesté dans les Etats balkaniques. Nous avons vu dans la première partie de notre ouvrage (1) que ces Etats ont évolué sous le signe d'une politique d'extrême nationalisme s'opposant à toute entente ou union entre eux. Les voisins de la Bulgarie retirèrent de la Grande Guerre certaines acquisitions territoriales dépassant de loin leurs ambitions les plus hardies.

La Bulgarie au contraire, dut supporter les conditions extrêmement lourdes et injustes du Traité de Neuilly. Cet état de choses est-il contraire actuellement à une entente dans les Balkans ?

Nous ne le croyons pas. Tout d'abord, les Etats balkaniques sont liés par un phénomène de solidarité spécial qu'ils ne peuvent pas impunément négliger.

D'autre part, l'œuvre de la Conférence de la paix consacrer juridiquement deux principes dont l'application loyale contribuera efficacement à une détente générale et durable : le droit des minorités, et celui de la Bulgarie à un accès sur la mer Egée (2).

Les Etats voisins de la Bulgarie en se pénétrant de l'idée des avantages inestimables d'une compréhension mutuelle,

(1) Voir *supra*, pages 41-42.

(2) L'application de ces deux principes aurait pour effet de rendre les frontières entre les Etats Balkaniques « invisibles » ou selon une autre expression, de les « dévaloriser ». « On les dévaloriserait économiquement par un réseau de conventions internationales s'appliquant en premier lieu aux voies de communication... ; on les dévaloriserait politiquement, ou plutôt nationalement, par un régime de protection des minorités ethniques » afin que « les populations puissent se figurer, tant leur individualité nationale est respectée et encouragée, qu'elles se trouvent dans l'Etat de leur race »

créeront cet état d'esprit qui facilitera l'institution, sur une partie du littoral égéen, d'un gouvernement international indispensable pour l'accès bulgare à la mer Egée.

. ★ ★

La Bulgarie en vertu du traité de Neuilly, article 48, alinéa 3, possède un droit juridique incontestable à une garantie internationale de la part des Principales Puissances Alliées et Associées. Parmi ces Puissances, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie qui font partie actuellement d'une façon permanente du Conseil de la S. D. N., pourraient s'acquitter de leur obligation juridique stipulée dans le traité de Neuilly, en suscitant la garantie collective de la S. D. N.

Nous avons essayé de démontrer que toute solution ne reposant pas sur une *garantie internationale effective*, n'aurait aucune valeur pratique et n'assurerait nullement la liberté des débouchés économiques bulgares sur la mer Egée. Une solution de ce genre ne constituerait qu'un palliatif complètement inefficace et violerait l'esprit de l'article 48, alinéa 3.

Ainsi le gouvernement bulgare attache-t-il la plus haute importance à l'engagement juridique des Principales Puissances Alliées et Associées, et s'abstient-il soigneusement de tout acte susceptible d'être interprété comme une renonciation de sa part à la garantie internationale stipulée dans le Traité de Neuilly.

Pour cette raison, le gouvernement de Sofia depuis la Conférence de Lausanne de 1923, n'a *jamais engagé de négocia-*

alors que cependant elles sont ressortissantes d'un Etat fondé et peuplé en majorité par une autre race ».

V. André TIBAL : *La Question de Dantzig*, Publication de la Conciliation internationale, Bulletin n° 5, 1933, pp. 552-553.

tions directes avec la Grèce, au sujet de l'accès bulgare à la mer Egée, soit par le port de Dédéagatch, soit par celui de Salonique. D'un autre côté, le gouvernement d'Athènes a essayé, à plusieurs reprises, de provoquer des négociations pareilles.

Une première fois, M. Venizelos proposa à la Bulgarie un débouché économique à Salonique, dans des conditions identiques à celui octroyé à la Yougoslavie dans le même port. En 1924, par l'intermédiaire de M. Della-Barra mexicain, Président de la Commission Arbitrale mixte gréco-bulgare, le gouvernement hellénique fit savoir au gouvernement de Sofia que la Grèce était prête à s'acquitter de ses obligations, à condition que fût rigoureusement respecté le « *statu quo* » territorial établi par le Traité de Neuilly. Une démarche analogue a été faite également par l'entremise de Sir Edward Boyle, Président du Comité balkanique à Londres.

Enfin, le 15 septembre 1935, le Ministre des Affaires étrangères de Grèce, M. Rentis, déclara à Genève que « son gouvernement était prêt à appliquer d'une manière satisfaisante pour les deux pays l'article du Traité de Neuilly, réglant le débouché économique de la Bulgarie sur la mer Egée (1).

Toutes ces déclarations et démarches par un voie détournée de la part du gouvernement grec, s'expliquent par sa préoccupation d'éviter une solution éventuelle du problème de l'accès bulgare à la mer libre avec l'intervention des Puissances garantes.

Le gouvernement de Sofia, comme nous l'avons vu, convaincu que la question est insoluble sans garanties effectives d'ordre international, a laissé sans réponse les propositions grecques. Cette attitude est d'autant plus compréhensible, si

(1) Le journal grec *Eleftheron Vima* du 19.4.36.

l'on prend en considération le fait que l'accès bulgare à la mer Egée dépend aussi de la Turquie, étant donné que cette dernière domine près d'Andrinople une partie du territoire par lequel passe la voie ferrée, menant de la Bulgarie au port de Dédéagatch (Voir la carte annexée à la fin de l'ouvrage).

Le droit de la Bulgarie à un accès sur la mer libre est juridiquement établi d'une manière incontestable par l'article 48 du Traité de Neuilly. La réalisation de ce droit est assurée par une garantie internationale également incontestable au point de vue juridique. Cependant, l'ambiance politique dans les Balkans n'est nullement favorable actuellement à la satisfaction juste et équitable des intérêts bulgares. Le traité d'Ankara du 14 septembre 1933, conclu entre la Turquie et la Grèce, rend l'exécution intégrale de l'article 48 du traité de Neuilly très problématique. En effet, ces deux pays en se garantissant « mutuellement l'inviolabilité de leurs frontières communes » (1) semblent exclure définitivement la possibilité d'une administration internationale directe, sur la bande territoriale longeant la frontière gréco-turque. Le Pacte balkanique qui fut conclu un peu plus tard, notamment le 9 février 1934, entre la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie, stabilise, avec une vigueur encore plus grande cette situation si défavorable à la Bulgarie. Cependant, la collaboration créatrice entre les peuples balkaniques n'est possible qu'avec la participation bulgare : cette dernière serait acquise grâce à une compréhension juste et bienveillante des droits irréfutables de la Bulgarie par ses voisins.

(1) Voir le Traité d'Ankara du 14 septembre 1923, art. 1^{er}.

CONCLUSION

Le monde souffre à l'heure actuelle d'une crise aiguë tant politique qu'économique dont on ne peut prévoir le dénouement à brève échéance. Les grands espoirs que l'on nourrissait lors de la conclusion de la paix semblent devoir s'évanouir à la suite de l'exceptionnelle gravité des événements récents.

Certains prétendent que l'anarchie qui règne partout est due à l'œuvre injuste de la Conférence de la Paix de 1919, imprégnée de la haine des vainqueurs ; d'autres, que l'atmosphère politique du monde est empoisonnée par le désir de revanche trop manifeste des vaincus.

Il est évident que dix-sept années consécutives n'ont aucunement diminué les anciens antagonismes des nations. Mais l'œuvre de la Conférence de la Paix, si injuste qu'elle pût être, ne s'opposait pas à tout esprit de conciliation.

En ce qui concerne les Balkans, les traités de paix contiennent certains principes, — notamment la protection des minorités et le droit à un accès bulgare à la mer Egée, — qui auraient pu constituer la base d'une entente régionale — sincère et durable.

Mais, bien que la Bulgarie se soit loyalement acquittée de ses lourdes obligations, elle n'a vu aucun de ses droits s'exécuter !

Ainsi la réalisation pratique de son droit d'accès à la mer libre se présente-t-il comme une des conditions primordiales de la consolidation de la Paix.

Dans la première partie de notre ouvrage, à l'aide de documents exempts de tout reproche, de partialité, nous avons essayé de prouver que la Bulgarie fut injustement dépourvue des territoires qui lui assuraient un accès direct à la mer libre.

D'autre part, nous nous sommes efforcé de démontrer que le refus des Bulgares aux solutions qui leur furent proposées pour l'accès à la mer Egée, ne peut être imputable à des visées territoriales, mais à l'impossibilité matérielle d'en tirer parti.

Enfin, bien que la S. D. N. soit à l'heure actuelle en mauvaise posture, nous demeurons persuadé qu'elle peut encore rendre de grands services dans la Péninsule balkanique en donnant une solution efficace par ses moyens d'administration internationale à la question si vitale pour la Bulgarie de l'accès à la mer Egée !

VU : *Le Doyen,*

E. ALLIX.

VU : *Le Président,*

G. SCELLE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALTINOF (Ivan). — *La Thrace Interalliée*. Sofia, 1921.
— *La Question d'Orient et la nouvelle Turquie*. Sofia, 1926 (en bulgare).
- AVRIL (Adolphe de). — *Les négociations relatives au traité de Berlin*. Paris, 1886.
- BAKER (R. St.). — *Wilson and the world settlement*. New-York, Doubleslay, Page & C^o, 1923, t. III, document n^o 2.
- BOURQUIN (Maurice). — *L'organisation internationale des voies des communications* (Académie de Droit International de La Haye). Recueil des cours, 1924, t. V.
- DAVID (Hunter-Miller). — *My Diary At the Conference of Paris* (with documents), 20 vol., New-York Apeal, Printing Company, 1924.
- DESBONS (Georges). — *La Bulgarie d'après le Traité de Neuilly*. Paris, 1930.
- DUPUIS (Charles). — *Liberté des voies de communications*. Acad. de Droit Intern. de La Haye, Rec. des cours, 1924, t. II.
- GHENOFF (Georges, Professeur). — *La Question d'Orient*, 2 tomes. Sofia, 1926 (en bulgare).
— *Le Traité de Neuilly et la Bulgarie*. Sofia 1935 (en bulgare).

- HAAS (P.). — *Le Régime international des zones franches dans les ports maritimes*. Acad. de Droit Int. de La Haye, Rec. des cours, 1928, t. XXI.
- HOSTIE (Jean). — *Examen de quelques règles de droit international dans le domaine des Communications et du Transit*. Acad. de Droit Int. de La Haye, Rec. des cours, 1932, t. XL.
- ICHIRKOFF (A., Professeur). — *La Bulgarie et la mer Egée*. Sofia, 1919.
- IVANOFF (J., Professeur). — *Les Bulgares devant le Congrès de la Paix*. Documents et cartes. Berne, 1919.
- KIPPERT (H.). — *Die Neuen Territoriegrenzen auf der Balkanhalbinsel vom gerichtspunkte Nationalgrenzen*. Braunschweig, 1878. (Globusillustrierte Zeitschrift für händler und Völkerkunde, Bol 33, 1878).
- LAMOUCHE (Le colonel). — *Quinze ans d'histoire balkanique*. Payot, Paris, 1928.
- *La Bulgarie dans le passé et le présent*. Paris, 1882.
- *La Péninsule Balkanique*. Paris, 1887.
- LAUN (Rudolf). — *Le régime international des ports*. Acad. de Droit Int. de La Haye, Rec. des cours, t. XV.
- LE FUR (Louis, Professeur). — *Précis de droit international public*. Paris, 1931.
- *Chklaver*. Recueil de textes de droit international public, Paris, 1928.
- LIVRE BLANC GREC. — *Les pourparlers diplomatiques*, 1913-1917. Athènes, 1917.
- LIVRE JAUNE FRANÇAIS. — *Congrès de Berlin, Affaires d'Orient*. Paris, 1878.
- LIVRE JAUNE FRANÇAIS. — *Affaires Balkaniques*, 1912-1914, 2 volumes.

LIVRE JAUNE FRANÇAIS. — *La Conférence de Lausanne*, 2 volumes. Paris, 1923.

MARTENS. — *Recueil de traités de Droit International*.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — *La Question Bulgare et les Etats Balkaniques*, exposé de documents. Sofia, 1919.

SCELLE (Georges, Professeur). — *Précis de Droit des Gens*, 2 tomes. Paris, 1932-1934.

SÉFÉRIADES (Stelio). — *L'Echange des populations*. Acad. de Droit Int. de La Haye, Rec. des cours, 1928, t. XXIV.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. — *Rapport sur l'œuvre de l'organisation des communications et du transit* (le 19.9.1924).

— *Premier rapport* de la commission consultative et technique des communications et du transit (le 24.7.1923).

— *Le rapport* présenté à la Conférence de Barcelone, par la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit (le 11.6.1920).

— *Règlement d'organisation* des conférences générales et de la commission consultative et technique des communications et du transit (Barcelone).

— *Convention et statut* sur la liberté du transit (Barcelone le 20.4.1921).

— *Convention et statut* sur le régime international des voies ferrées (Genève, 9.12.1923).

— *Convention et statut* sur le régime international des ports maritimes (Genève, 9.12.1923).

— *Comptes rendus* de la II^e Conférence des communications et du transit relatifs à la Convention et au Statut sur le régime international des voies ferrées.

— *Comptes rendus* de la Conférence des communications et du transit (II^e) relatifs à la Convention et au Sta-

- tut sur le régime international des ports maritimes.
- STRUPP (Karl). — *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*. 1923, 5 vol.
- DE VISSCHER. — *Le droit international des communications*. 1923.
- TIBAL (André). — *Les Communications dans l'Europe Danubienne*. Publications de la conciliation internationale, bulletin n^{os} 8-9.
- *Cours d'histoire diplomatique*. 1932-1933, Institut des Hautes études internationales.
- UNION DES SAVANTS, DES ECRIVAINS ET DES PEINTRES BULGARES.
- *La Thrace et la Révision du Traité de Sèvres*. Discours prononcés le 13 février 1921 à Sofia. Sofia, 1921.
- *La paix dans le proche Orient et la question de la Thrace*. Discours prononcés le 28 décembre 1920 à Sofia. Sofia, 1921.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE. — <i>L'accès de la Bulgarie à la mer</i>	
<i>Egée au point* de vue géographique et ethnique ...</i>	9
CHAPITRE I. — L'accès de la Bulgarie à la mer Egée	
au point de vue géographique	11
CHAPITRE II. — L'accès de la Bulgarie à la mer Egée	
au point de vue ethnique	21
DEUXIEME PARTIE. — <i>L'accès de la Bulgarie à la mer</i>	
<i>Egée au point de vue historique</i>	29
CHAPITRE I. — Le problème de la Thrace jusqu'à la	
Conférence de la paix de 1919	31
1° La Conférence des Ambassadeurs	
à Constantinople, 1876-1877 ..	31
2° Le Traité de paix de San Stefa-	
no, 3 mars 1878	33
3° Le Congrès de Berlin, 13 juil-	
let 1878	34
4° La Thrace pendant les guerres	
balkaniques, 1912-1913	38
5° Le Traité de Bucarest, 11 août	
1913	49
6° Le Traité de Constantinople, 29	
septembre 1913	53

CHAPITRE II. — Le problème de la Thrace d'après le Traité de Neuilly et jusqu'à la Con- férence de Lausanne (1922-1923) ...	56
1° La Thrace d'après le Traité de Neuilly	56
2° Du Traité de Neuilly jusqu'à la Conférence de Lausanne	73
L'administration interalliée ...	73
La Conférence de San Remo et le Traité de Sèvres	76
CHAPITRE III. — Le problème de la Thrace à la Confé- rence de Lausanne	85
1° Les frontières de la Thrace Orientale	88
2° L'accès de la Bulgarie à la mer Egée	97
TROISIEME PARTIE. — <i>L'accès à la mer Egée de la Bulgarie au point de vue juridique</i>	115
CHAPITRE I. — Comment se pose sur le terrain du droit international le problème de l'accès à la mer libre pour un Etat enclavé	117
1° Statut sur la liberté du transit.	139
2° Statut sur le régime internatio- nal des voies ferrées	143
3° Statut sur le régime internatio- nal des ports maritimes	148
CHAPITRE II. — Les garanties juridiques propres à assurer un accès effectif de la Bulga- rie à la mer Egée	164
CONCLUSION	197
BIBLIOGRAPHIE	199

